Держава та регіони

Серія: Державне управління
2011 р., № 1

Науково-виробничий журнал

виходить щоквартально

Журнал включено до переліку фахових видань згідно з постановою президії ВАК України від 14.10.2009 р. № 1-05/4

Голова редакційної ради: А.О. Монаєнко,
доктор юридичних наук, доцент

Головний редактор:
В.А. Ільяшенко, доктор наук з державного управління, професор

Редакційна колегія:
В.Д. Бакуменко, доктор наук з державного управління, професор
С.О. Біла, доктор наук з державного управління, професор
В.Є. Воротін, доктор наук з державного управління, професор
А.О. Дегтяр, доктор наук з державного управління, професор
В.В. Дорофієнко, доктор наук з державного управління, професор
О.В. Долгальова, доктор наук з державного управління, професор
О.Я. Лазор, доктор наук з державного управління, професор
М.А. Латинін, доктор наук з державного управління, доцент
В.М. Лобас, доктор наук з державного управління, професор
А.В. Мерзляк, доктор наук з державного управління, професор
О.Г. Мордвінов, доктор наук з державного управління, професор
П.І. Надолішній, доктор наук з державного управління, професор
В.М. Огаренко, доктор наук з державного управління, професор
В.М. Олуйко, доктор наук з державного управління, професор
В.Л. Пілюшенко, доктор технічних наук, професор, член-кореспондент НАН України
І.В. Розпутенко, доктор наук з державного управління, професор
С.М. Серьогін, доктор наук з державного управління, професор
О.І. Черниш, доктор наук з державного управління, професор
В.О. Шамрай, доктор наук з державного управління, професор
О.С. Шаптала, доктор наук з державного управління, професор
Ю.П. Шаров, доктор наук з державного управління, професор
М.В. Болдуєв, доктор наук з державного управління, доцент
З.О. Надюк, доктор наук з державного управління, доцент
І.В. Рожкова, доктор наук з державного управління, доцент

Відповідальний редактор: С.В. Белькова

Редактори: А.Г. Бережна, С.А. Козиряцька

Технічне редагування та комп'ютерна верстка:
О.О. Івченко
Дизайн обкладинки: Я.В. Зоська

Засновник:
Класичний приватний університет
Свідоцтво Державного комітету інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації
Серія КВ № 14175-3146 ПР від 24.04.2008 р.

Видавець:
Класичний приватний університет
Свідоцтво Державного комітету інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 3321 від 25.11.2008 р.

Журнал ухвалено до друку вченою радою Класичного приватного університету
23 лютого 2011 р., протокол № 6

Усі права захищені. Повний або частковий передрук і переклади дозволено лише за згодою автора і редакції. При передрукуванні посилання на журнал "ДЕРЖАВА та РЕГІОНИ. Серія: ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ" обов'язкове.

Редакція не обов'язково поділяє думку автора і не відповідає за фактичні помилки, яких він припустився.

Адреса редакції:
Класичний приватний університет
69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70-б.
Телефони/факс: (0612) 220-58-42, 63-99-73.

Здано до набору 24.01.2011.
Підписано до друку 23.03.2011.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 33-10Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі Класичного приватного університету

ISSN 1813-3401

© Класичний приватний університет, 2011

ЗМІСТ

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

АНАЛІЗ ОСНОВНИХ ЗАВДАНЬ І ПРИНЦИПІВ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ ГЕОЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ У СФЕРІ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СПІВРОБІТНИЦТВА З МІЖНАРОДНИМИ ЕКОНОМІЧНИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ 5
Бабій Л.Б.

ДЖЕРЕЛЬНИЙ ОГЛЯД ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ В СУЧАСНОМУ УКРАЇНСЬКОМУ НАУКОВОМУ ДИСКУРСІ 10
Бульба В.Г.

ОПТИМІЗАЦІЯ СТИЛЮ КЕРІВНИЦТВА ВІЙСЬКОВОГО КЕРІВНИКА В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ СУСПІЛЬСТВА 15
Гнєзділова С.П.

ІНФОРМАТИЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ТА ВЕКТОР РОЗВИТКУ 21
Дєгтяр А.О.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВЕТЕРИНАРНОЮ СПРАВОЮ 27
Довгань В.І.

ДО ПИТАННЯ ПРО ДЕЯКІ ТЕОРЕТИЧНІ ПОЛОЖЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ 31
Домбровська С.М.

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЯКОСТІ В УКРАЇНІ: СТАН І ПРОБЛЕМИ 35
Жадан О.В., Калмикова А.С.

ДЕРЖАВНИЙ ВПЛИВ НА ПРОЦЕСИ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ФОНДОВОГО РИНКУ В УКРАЇНІ 43
Кіктенко О.В.

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ЯК ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ 49
Кравченко Т.А.

ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ ВЛАСНІСТЮ В УКРАЇНІ 54
Круглов В.В.

КОМПЕТЕНЦІЯ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: АНАЛІЗ СПІВВІДНОШЕННЯ У ПРАВОВОМУ І НАУКОВОМУ ВИМІРАХ 58
Лазор А.О., Лазор О.Д.

ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ “ОЦІНЮВАННЯ” В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ 67
Лисакова Л.І.

ВИЗНАЧЕННЯ НАПРЯМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ 72
Маліков В.В.

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ІННОВАЦІЙ “ТУРИЗМ – ТРАНСПОРТ” В УКРАЇНІ 77
Мерзляк А.В., Яцук Н.В.

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ “ЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА” 84
Надежденко А.О.

МОДЕЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ 88
Олійченко І.М.

КУЛЬТУРА ВЛАДИ ПРЕДСТАВНИКІВ ЕЛІТИ, ЗОКРЕМА ТИХ, ХТО ПРЕТЕНДУЄ НА ПРАВО ВВАЖАТИ СЕБЕ ІСТОРИЧНОЮ ОСОБИСТІСТЮ 92
Опрятний С.М.

УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ 97
Педак І.С.

НЕДОСКОНАЛІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ДЛЯ СФЕРИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ 101
Підмогильний О.О.

ЗАХИСТ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ЯК ОБ’ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ 106
Ромат Т.Є.

ПОЛІТИЧНЕ СТРУКТУРУВАННЯ В ПАРЛАМЕНТАХ:
ПАРЛАМЕНТСЬКІ ФРАКЦІЇ, БІЛЬШІСТЬ, ОПОЗИЦІЯ.
ПРОЦЕСИ ПОЛІТИЧНОГО СТРУКТУРУВАННЯ В УКРАЇНСЬКОМУ ПАРЛАМЕНТІ 110
Росенко М.І.

КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ СВІТОВОГО І ВІТЧИЗНЯНОГО ДОСВІДУ
АНТИКРИЗОВОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ 115
Сапа Н.В.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ 120
Скрябіна Д.С.

ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА ЯК ІНСТРУМЕНТ
СУЧАСНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ 125
Степанов В.Ю.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ БАНКІВСЬКОЮ СИСТЕМОЮ:
СУТНІСТЬ ТА ВИЗНАЧЕННЯ 129
Шпачук В.В.

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН
З УРАХУВАННЯМ СПЕЦИФІКИ МОНОФУНКЦІОНАЛЬНИХ МІСТ-ЛІДЕРІВ 133
Щербакова О.Л.

СОЦІАЛЬНІ БАР'ЄРИ ПРОФЕСІЙНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ 138
Яшина Ю.В.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ І ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
РЕФОРМУВАННЯМ ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ 144
Долгий А.О.

СОЦІАЛЬНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В СУСПІЛЬСТВІ 149
Кравченко Т.В.

ОБҐРУНТУВАННЯ НЕОБХІДНОСТІ РОЗРОБКИ МЕХАНІЗМІВ
ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЙНЯТОСТІ
НАЙМАНИХ ПРАЦІВНИКІВ У ВІЙСЬКОВИХ ФОРМУВАННЯХ 156
Медвідь М.М.

ГЕНДЕРНІ ДЕТЕРМІНАНТИ СИСТЕМИ ТРУДОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ
ЯК ПІДҐРУНТЯ МОТИВАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ СТИМУЛЮВАННЯ
ТРУДОВОЇ АКТИВНОСТІ ГРОМАДЯН ДЕРЖАВОЮ 163
Мороз В.М.

РОЗРОБКА МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ІНВЕСТИЦІЙНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В БУДІВНИЦТВІ 170
Покатаєв П.С.

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ЗИМОВОГО ОЛІМПІЙСЬКОГО РУХУ В УКРАЇНІ 177
Сітнікова Н.С.

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ
СОЦІАЛЬНО ОРІЄНТОВАНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ 181
Фурсін О.О.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАЛЬНОГО ВПЛИВУ
НА РОЗВИТОК АГРОПРОДОВОЛЬЧОЇ СФЕРИ РЕГІОНУ 189
Алейнікова О.В., Слободчикова Ю.В.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ СТИМУЛЮВАННЯМ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОЕКТІВ –
"ТОЧОК ЗРОСТАННЯ" РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ
(НА ПРИКЛАДІ АВТОНОМНОЇ РЕСПУБЛІКИ КРИМ) 195
Верба С.Й.

СУПЕРЕЧНОСТІ ВПЛИВУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
НА РОЗВИТОК РЕГІОНІВ І ФОРМУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ 201
Ворона П.В.

АНАЛІЗ ПОЛЬСЬКОГО СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО ДОСВІДУ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ РЕГІОНУ 206
Гончаров Є.В.

ПОНЯТТЯ І СУТНІСТЬ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ 211
Ковтун І.Б.

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
СФЕРИ КУЛЬТУРИ В УКРАЇНІ 218
Балабуха К.Є.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ
В САНАТОРНО-КУРОРТНІЙ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ 224
Демиденко О.В.

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

РОЛЬ ДЕРЖАВИ В СИСТЕМІ СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВИХ ВІДНОСИН 229
Жадан О.В.

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ ПІДХІД У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ
СИСТЕМОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я 234
Заколодяжна М.В.

ВИЗНАЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ
ДЕРЖАВИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ 241
Лавроненко В.О.

СЛУЖБА ПЛАНУВАННЯ СІМ'Ї ЯК БЕЗПОСЕРЕДНЯ ЛАНКА РЕАЛІЗАЦІЇ
ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОХОРОНИ РЕПРОДУКТИВНОГО ЗДОРОВ'Я 248
Мокрецов С.Є.

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я
ЯК ШЛЯХ ДО ЗБЕРЕЖЕННЯ ТА ЗМІЦНЕННЯ ЗДОРОВ'Я НАСЕЛЕННЯ 252
Попченко Т.П.

ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ОПТИМІЗАЦІЇ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ
В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ
(ЗА МАТЕРІАЛАМИ ДИСЕРТАЦІЙНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ, ЗАХИЩЕНИХ
УПРОДОВЖ 2002–2010 РР. ЗА СПЕЦІАЛЬНОСТЯМИ
14.02.03 – СОЦІАЛЬНА МЕДИЦИНА
І 14.03.11 – МЕДИЧНА ТА БІОЛОГІЧНА ІНФОРМАТИКА І КІБЕРНЕТИКА) 256
Радиш Я.Ф., Поживілова О.В.

СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ КУРОРТНО-ОЗДОРОВЧОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ
В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ 261
Шапран М.В.

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.72:338.2:339.7

АНАЛІЗ ОСНОВНИХ ЗАВДАНЬ І ПРИНЦИПІВ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ ГЕОЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ У СФЕРІ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СПІВРОБІТНИЦТВА З МІЖНАРОДНИМИ ЕКОНОМІЧНИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ

Бабій Л.Б.

аспірант Національної академії державного управління при Президентові України

І. Вступ

Одним із пріоритетних напрямів геоекономічної політики України на шляху формування продуктивного фінансового механізму державного управління є подальша інтеграція та участь у роботі міжнародних організацій. Економіка України у 2010 р. під впливом світової фінансово-економічної кризи, як і більшість світових економік, зазнала значних втрат, тому в рамках сучасної геоекономічної політики наша держава прагне максимально брати участь у міжнародних економічних відносинах задля вирішення актуальних питань сьогодення.

Таким чином, вирішення Україною, як і будь-якою іншою державою, важливих політичних та інших завдань практично неможливе без її участі у геоекономічному (міжнародному) співробітництві, а особливо без урахування світового досвіду і досвіду становлення та розвитку передових країн світу. Основні завдання та принципи розвитку державної політики у сфері підвищення ефективності співробітництва України з міжнародними економічними організаціями досліджували провідні зарубіжні й вітчизняні вчені (теоретики і практики), серед яких: С. Боринець, Є. Воронова, І. Герчикова, Ю. Ковбасюк, І. Розпутенко, Дж. Сорос, Дж. Стігліц, В. Талько, В. Юрчишин та ін. Проте в результаті аналізу останніх досліджень і публікацій науковців з відповідної проблематики стало зрозумілим те, що виклики сучасності підкреслюють необхідність перегляду “сталих” позицій держави щодо розвитку геоекономічної політики України у сфері підвищення ефективності співробітництва з міжнародними економічними організаціями, а проблеми співробітництва з міжнародними фінансовими установами в умовах кризи потребують ґрунтовного дослідження.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати основні завдання і принципи розвитку державної геоекономічної політики України у сфері підвищення ефективності співробітництва з міжнародними економічними організаціями, що є обов’язковою умовою для успішного вирішення багатьох проблем не тільки геоекономічного, а й загальнодержавного (внутрішнього) характеру.

ІІІ. Результати

Співробітництво з міжнародними організаціями сприяє розширенню досвіду України, створенню необхідної законодавчої бази та оновленню механізмів державного управління, забезпечення макроекономічної та фінансової стабільності, розвитку приватного сектора, вдосконаленню системи соціального захисту, створенню сприятливого середовища для економічного зростання в умовах обмежених власних ресурсів і можливостей щодо комерційних запозичень на зовнішньому ринку.

Розвиток економіки нашої країни все більшою мірою визначається не тільки її внутрішніми можливостями, а й рівнем її участі у світовому розподілі праці. Тому на сучасному етапі економічного розвитку для України дуже важливою є активізація геоекономічної діяльності, яка неможлива без участі у міжнародних організаціях системи ООН чи співпраці з ними.

У процесі зміцнення фінансової незалежності національного економічного правопорядку необхідно розвивати партнерські зв’язки та посилювати позицію України у відносинах з Міжнародними фінансовими організаціями (далі – МФО). Із цією метою проводитиметься активна політика щодо ініціювання проектів, здійснюватиметься диверсифікація джерел їх фінансування [1]. Розглянемо шляхи розвитку партнерства України з МФО, на рис. 1.

Рис. 1. Розвиток партнерства України з МФО

Для налагодження, а також більш швидкого й раціонального розвитку партнерства України з міжнародними економічними та фінансовими організаціями системи ООН наша держава має окреслити ряд головних завдань для підвищення результативності в міжнародній взаємодії. Виділимо найважливіші завдання державної політики у сфері підвищення ефективності співробітництва з МФО (рис. 2).

Рис. 2. Основні завдання державної політики України у сфері підвищення ефективності співробітництва з МФО

Держава має реалізовувати раціональну політику співпраці з міжнародними економічними організаціями (далі – МЕО) та міжнародними фінансовими організаціями.

Головною метою співробітництва України з МФО є сприяння сталому економічному зростанню за рахунок кредитних ресурсів міжнародних фінансових організацій шляхом реалізації проектів у пріоритетних галузях національної економіки.

Перспективи розвитку співробітництва з МФО ґрунтуватимуться на семи основних принципах, наведених на рис. 3.

Рис. 3. Принципи розвитку співробітництва з МФО

Виділення основних та стратегічно необхідних напрямів і завдань співробітництва України з МФО (рис. 4) зумовлено, насамперед, потребою підвищення ефективності залучення та використання міжнародної допомоги, а особливо ресурсів міжнародних фінансових організацій як додаткового ресурсу для подолання впливу світової фінансово-економічної кризи на економіку країни, підвищення її конкурентоспроможності, забезпечення сталого розвитку та вирішення на цій основі нагальних соціальних і економічних проблем.

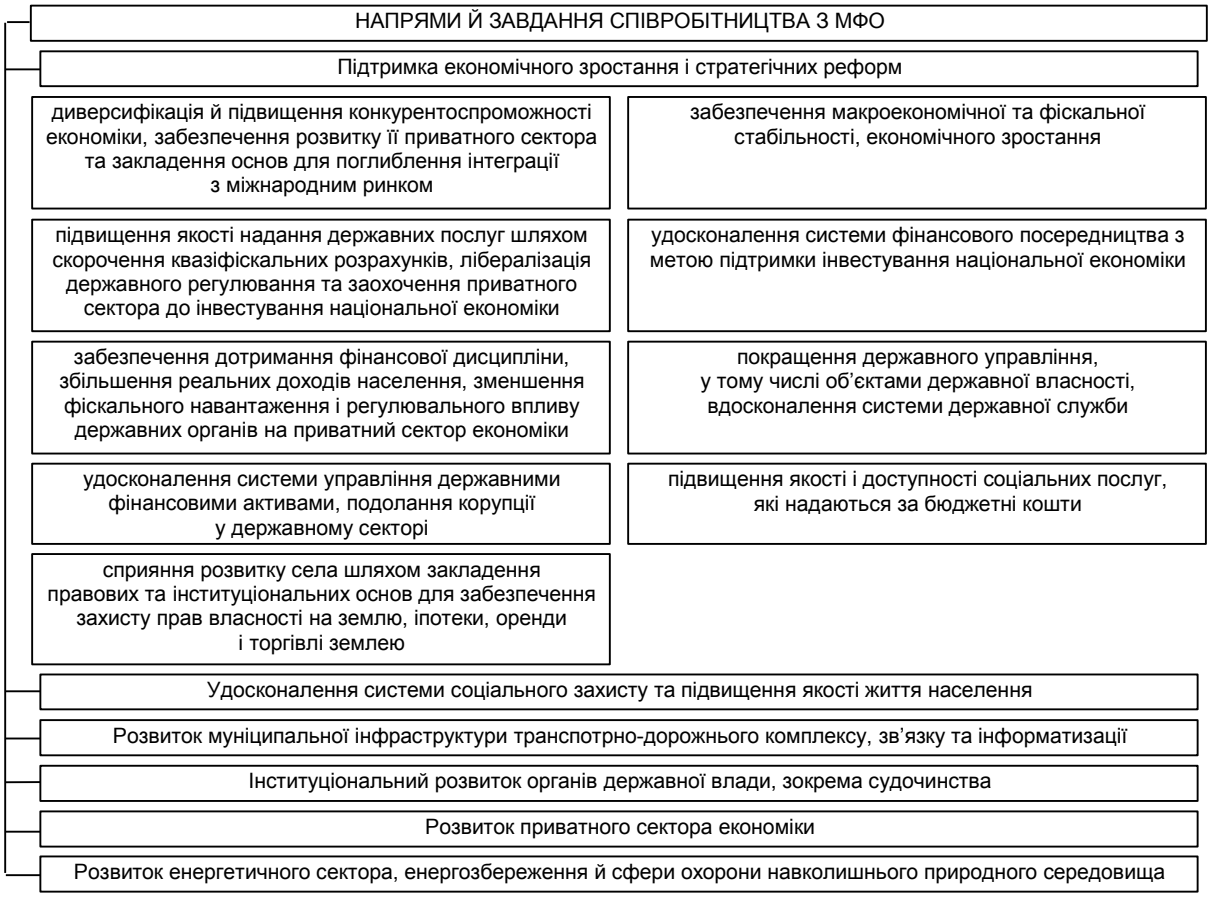


Рис. 4. Напрями й завдання співробітництва з МФО

На сьогодні можливість доступу і залучення додаткових фінансових ресурсів, на жаль, усе ще залишається вкрай болючим питанням для України з огляду на гостру потребу у капітальних вкладеннях, яку відчувають усі без винятку галузі вітчизняної економіки, тоді як вітчизняний ринок капіталів залишається неспроможним задовольнити ці потреби та необхідність фінансової стабілізації за умов кризи.

Поряд з певними позитивними моментами, як-то формування сталих і системних зв'язків між країнами, які виходять за рамки суто валютно-фінансових, залучення необхідного фінансового ресурсу на структурну перебудову і фінансову стабілізацію, користування міжнародними кредитними ресурсами має ряд негативних рис, про які, на жаль, забувають при прийнятті державних управлінських рішень щодо залучення кредитів МФО. Серед цих негативних проявів можна виділити такі:

- роль окремих груп країн визначається самими МФО, оскільки вони переймають на себе функції створення рамкових умов світового економічного порядку, зокрема валютного, акумулювання у світовому масштабі тимчасово вільних валютних коштів і їх розподіл між країнами-позичальниками;
- зростання зовнішнього боргу України на тлі значного спаду виробництва негативно впливає на економічну безпеку держави, роблячи її залежною від зовнішньої політики урядів інших країн (країн-кредиторів);
- викривлення виробничих зв'язків, оскільки кредитні ресурси спрямовуються у прибутковіші галузі і затримується розвиток тих сфер, у які іноземний кредит не залучається;
- посилюється конкурентна боротьба країн за ринки збуту, ресурси і сировину, сфери вкладання капіталів;
- країни-кредитори, як правило, підтримують вигідні їм політичні та економічні режими;
- міжнародний кредит, як і будь-який інший вид кредиту, означає рух позикового капіталу і передбачає надання валютних і товарних ресурсів на умовах повернення та сплати відсотків, що в багатьох випадках перевищують потенційні можливості країни-позичальника;
- до деяких країн може застосовуватися кредитна дискримінація. Вона полягає у встановленні для деяких країн гірших, порівняно з іншими країнами, умов отримання, використання чи погашення міжнародного кредиту за рахунок встановлення кредитних обмежень, підвищення відсоткових ставок, раптового призупинення і зменшення суми кредиту, зумовленість його надання економічними і політичними факторами.

Зробимо наголос на тому, що фінансові ресурси, консультативна й технічна допомога МФО мають доповнювати внутрішні ресурси держави, що спрямовуватимуться на вирішення актуальних завдань соціально-економічного розвитку відповідно до пріорітетів міжнародного співробітництва.

Проаналізувавши основні завдання державної політики України у сфері підвищення ефективності співробітництва з МФО, його принципи, напрями і завдання, можна сформулювати ряд рекомендацій для подальшого творення раціонального фінансового механізму державного управління та політики співпраці України з МФО.

IV. Висновки

На сучасному етапі діяльності держав спостерігається процес глобалізації економіки, яка, у свою чергу, є інструментом, що вимагає розширення міжнародної фінансово-економічної співпраці та породжує розширення взаємозалежності держав, відкритості для зовнішніх впливів.

Від державної політики співпраці України з міжнародними економічними та фінансовими організаціями залежать не тільки характер та темпи економічного зростання, що є особливо актуальним на етапі боротьби зі світовою кризою, а й перспективи діяльності нашої держави на міжнародних ринках.

Багаторічна співпраця України з міжнародними фінансовими організаціями свідчить про необхідність формування нового підходу до розуміння ролі міжнародної допомоги та ресурсів міжнародних фінансових організацій як взаємодоповнювальних інструментів реалізації державної політики міжнародної інтеграції України, економічного розвитку, забезпечення інтересів держави на зовнішньому ринку.

Поряд з певними позитивними моментами, як-то формування сталих і системних зв'язків між країнами, які виходять за рамки суто валютно-фінансових, залучення необхідного фінансового ресурсу на структурну перебудову і фінансову стабілізацію, користування міжнародними кредитними ресурсами має негативні прояви, які не враховуються в процесі прийняття управлінських рішень щодо залучення кредитів МФО.

Для запобігання і нівелювання цих негативних проявів Україна має виконувати ряд основних завдань міжнародного співробітництва з МФО за такими напрямами, а саме:

- підтримка економічного зростання та стратегічних реформ;
- удосконалення системи соціального захисту та підвищення якості життя населення;

- розвиток муніципальної інфраструктури транспортно-дорожнього комплексу, зв'язку та інформатизації;
- інституціональний розвиток органів державної влади, зокрема судочинства;
- розвиток приватного сектора економіки;
- розвиток енергетичного сектора, енергозбереження та сфери охорони навколишнього природного середовища.

За умов політичної й економічної нестабільності проблему нестачі власних фінансових ресурсів можна подолати за рахунок ефективного використання обмежених ресурсів, а необхідність виконання стабілізаційних програм МФО сприятиме згуртуванню, координації дій усіх гілок влади, що, у свою чергу, є ключовим моментом у "плавному" подоланні проявів фінансово-економічної кризи.

Література

1. Бабій Л.В. До проблеми формування державної економічної політики співпраці України з міжнародними економічними організаціями в системі ООН / Л.В. Бабій, Л.В. Ільченко-Сюйва // Економіка і держава. – 2009. – № 6. – С. 83–86.
2. Закон України "Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами" // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 46.
3. Ковбасюк Ю.В. Економічна політика співпраці України з міжнародними фінансовими організаціями : автореф. дис. … д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 "Механізми державного управління" / Ю.В. Ковбасюк. – К., 2005. – С. 36.
4. Стратегія співробітництва України з міжнародними фінансовими організаціями на 2006–2008 рр. [Електронний ресурс] // Офіційна Інтернет сторінка Кабінету Міністрів України. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/npd/list.
5. Талько В.Л. Міжнародно-правові форми співробітництва держав з міжнародними економічними організаціями : дис. … канд. юрид. наук / В.Л. Талько ; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2000. – С. 1–12.

Бабій Л.Б. Аналіз основних завдань та принципів розвитку державної геоекономічної політики України у сфері підвищення ефективності співробітництва з міжнародними економічними організаціями

Анотація. *У статті проаналізовано основні завдання і принципи розвитку державної геоекономічної політики України у сфері підвищення ефективності співробітництва з міжнародними економічними організаціями.*

Ключові слова: *геоекономіка, геоекономічна політика, міжнародні економічні організації, співробітництво з міжнародними економічними організаціями.*

Бабий Л.Б. Анализ основных задач и принципов развития государственной геоэкономической политики Украины в сфере повышения эффективности сотрудничества с международными экономическими организациями

Аннотация. *В статье проанализированы основные задачи и принципы развития государственной геоэкономической политики Украины в сфере повышения эффективности сотрудничества с международными экономическими организациями.*

Ключевые слова: *геоэкономика, геоэкономическая политика, международные экономические организации, сотрудничество с международными экономическими организациями.*

Babiy L. Analysis of the main tasks and principles of the government geo-economic policy of Ukraine from the prospective of improvement efficiency in cooperation between Ukrainian Government and the international economic organizations

Annotation. *In the article the main objectives and principles of the geo-economic policy of Ukraine on the central level to improve the efficiency in cooperation between Ukrainian government and the international economic organizations are analysed.*

Key words: *geo-economics, geo-economic policy, international economic organizations, cooperation with international economic organizations.*

УДК 342.5

ДЖЕРЕЛЬНИЙ ОГЛЯД ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ В СУЧАСНОМУ УКРАЇНСЬКОМУ НАУКОВОМУ ДИСКУРСІ

Бульба В.Г.

кандидат історичних наук, доцент
Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Призидентові України

І. Вступ

Розпочата 10.12.2010 р. Президентом України В. Януковичем адміністративна реформа [3] надзвичайно актуалізує наукову увагу до дослідження безпосереднього зв'язку між сутністними формальними характеристиками держави та її соціальним значенням, реалізація яких досягається в процесі здійснення державою основних функцій, що, у свою чергу, простежується в спрямуванні основних засад внутрішньої політики задля вирішення важливих соціально-економічних завдань, досягненні суспільно значущих цілей, які постають на кожному історичному етапі розвитку сучасного суспільства. Очевидно, що нові ідеологічні проекти державотворення й пошуки новітньої національної ідеї для України будуть успішними лише в тому разі, якщо вони ґрунтуватимуться на ідеях нової парадигми світового розвитку, орієнтованої на забезпечення стійкого розвитку, що передбачає збалансування основних принципів діяльності з метою нарощування матеріального багатства й забезпечення соціальної рівності та справедливості, а не спрямованість виключно на досягнення економічного зростання і примноження багатства на основі дії ринкових механізмів.

Існування зв'язку визначеної теми із науковими та практичними завданнями, які сьогодні стоять перед політичною, управлінською та науковою елітою України, засвідчується кореляцією порушених у статті проблем із завданнями, окресленими, зокрема, в Огляді світового економічного та соціального становища на 2010 р. ООН. Необхідність забезпечення стратегічної узгодженості дій у світовій економіці є однією із основоположних ідей, що полягає в реорганізації глобальних механізмів та укріпленні потенціалу України задля досягнення загальної мети скорочення масштабів бідності і забезпечення розвитку [4]. Це, у свою чергу, передбачає подолання існуючого у свідомості українського суспільства розриву між природою розуміння ролі і функцій держави та їх взаємозв'язку із суспільством, які, насамперед, покликані сприяти забезпеченню державою високого рівня міжнародної конкурентоспроможності.

Аналіз наукових досліджень і публікацій дає підстави стверджувати, що на сьогодні наслідки світової економічної кризи 2008–2010 рр. виявили системні збої у функціонуванні фінансових ринків і серйозні недоліки в основоположних процесах вироблення економічної й соціальної політики. Крім того, потрібно наголосити на тенденції стосовно досить скептичного ставлення до української науки державотворення взагалі, що в деяких випадках призводить до заперечення її існування, що, у свою чергу, значною мірою зумовлене недостатньою ознайомленістю з інтелектуальними здобутками цілої плеяди українських вчених у галузі філософії, економіки, політології, економіки та державного управління.

Генезис розвитку української державності дають підстави стверджувати, що українському суспільству здавна притаманні принципи класичної античної демократії. Водночас аналіз наукових праць змушує зробити висновок про існування невирішених раніше частин загальної проблеми, яким і присвячено статтю.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – здійснити джерелознавчий аналіз поглядів вітчизняних учених на сутність головних функцій держави, виявити взаємозв'язок типу і форми державного устрою з функціями держави в сучасному українському науковому дискурсі.

ІІІ. Результати

Перед дослідниками функцій держави в українській політико-філософській спадщині постають суто практичні завдання, адже, як слушно зазначав засновник і в минулому директор Українського наукового інституту Гарвардського університету О. Пріцак, "історія України – це не історія української етнічної маси, а міряна лінеарним часом багатоперспективна візія минулого усіх типів держав і спільнот, що існували на теперішній українській території в минулому, та їх носіїв (еліт), політично свідомих ("політичних українців"), і перейнятих ними розвинутих цивілізацій" [6].

Очевидно, що тема першої східнослов'янської держави продовжує залишатись актуальною впродовж тривалого історичного періоду. Але якщо в попередні періоди основний акцент робився на доведенні того, що східноєвропейське суспільство в епоху Се-

редньовіччя ні в чому не відрізнялось від суспільства Західної Європи, то сьогодні ця проблематика все частіше використовується для ствердження виключного права того чи іншого сучасного східнослов'янського народу на тисячолітню спадщину.

Загалом українську політико-філософську наукову спадщину збагатили імена першого вітчизняного "книжника-філософа" Климента Смолятича (? – близько 1164 р.), одного із перших українських гуманістів Павла Русина (Кросненського) (близько 1470–1517 рр.), критика філософських учень Платона та Арістотеля І. Вишенського (між 1538–1550 – після 1620 рр.), найвизначнішої постаті в українській культурі доби Відродження С. Оріховського-Роксолана (1513–1566 рр.), прихильника поєднання середньовічної схоластики ідей Ренесансу та Реформації Петра Могили (1596–1647 рр.), церковного і громадського діяча Ф. Прокоповича (1677–1736 рр.), видатного українського філософа-просвітника Г. Сковороди (1722–1794 рр.), одного із організаторів Кирило-Мефодіївського братства та авторів протилежної офіційній російській історіософської концепції М. Костомарова (1817–1885 рр.), автора "хутірської філософії" П. Куліша (1819–1897 рр.), представника української академічної філософії П. Юркевича (1826–1874 рр.), прибічника примату людини, її прав і свобод над державою і суспільством М. Драгоманова (1841–1895 рр.), автора стратегії "Самостійна Україна" (1900 р.) М. Міхновського (1873–1924 рр.), яка лягла в основу IV Універсалу Центральної Ради, автора ідеї національної державності у праці "Україна irredenta" (1895 рр.) Ю. Бачинського (1870–1940 рр.). Не можна не згадати і автора концепції побудови незалежної суверенної Української держави як джерела єдності нації В. Липинського (1882–1931 рр.), який, зокрема, ще на початку XX ст. зазначав, що "наша нація роз'єднана політично, ідейно й культурно. Щоб не загинути на віки вона мусить сотворити свою державу, свою національну державну ідею, таку, яку в формі національно-державної незалежності мають Москалі, Поляки, Чехи, Угри, не кажучи вже про всі інші культурні нації, – й одну національну культуру, таку, що об'єднує кожну націю на цілім світі в одно тіло" [1, с. 193–194].

Загалом у результаті дослідження предмета і методу державного управління як науки ми дійшли висновку про домінування принаймні двох засадничих моментів: по-перше, державне управління розглядається як наукова дисципліна, предмет і метод якої у зарубіжній науці остаточно визначилися лише у другій половині XX ст., а по-друге, українські дослідники державного управління у своїх працях широко використовують наукові здобутки і методологію тих зарубіжних учених, яких сучасна управлінська наука відносить до основоположників цієї наукової дисципліни. Вітчизняна наукова школа демократичного врядування формується такими фахівцями в галузі науки державного управління, як: О. Амосов, В. Бакуменк, В. Дзюндзюк, В. Корженко, О. Крюков, Ю. Куц, В. Мартиненко, Г. Одінцова, О. Радченко, В. Ребкало, О. Чаплигін та ін.

Загальноприйнятим є виокремлення двох типів соціальних держав, що історично сформувалися у процесі розвитку суспільства: ліберальний, що характеризується помірним соціальним захистом та делегуванням частини соціальних функцій держави громадянському суспільству, і соціал-демократичний, що передбачає розширення соціальних прав і прагне ліквідації соціальної нерівності.

О. Скрипнюк у праці "Демократія: Україна та світовий вимір (концепція, моделі та суспільна практика" (2006 р.), розвінчуючи міф про образ демократії як "держави, яка у все втручається", що нав'язується суспільству з метою дискредитації ідеї демократичного державотворення [8, с. 337], визначив таку класифікацію основних рис соціальної держави: конституційні гарантії забезпечення основних громадських прав особистості; наявність багатогалузевої економіки з різними формами власності; синтез планових та ринкових механізмів регулювання виробництва; турбота з боку державної влади про забезпечення загальної зайнятості населення; доступність освіти; державна підтримка малозабезпечених верств населення; наявність ефективно діючої системи охорони здоров'я та соціального захисту населення [9].

Крім того, автор визначив таку функцію сучасної держави, як "соціальна безпека", метою якої є "забезпечення кожному громадянинові гідних умов існування, соціальної захищеності, а також приблизно рівних шансів для реалізації особистості у суспільстві" [8, с. 287]. Метою соціальної держави є не окремо взяті політичні дії чи певні економічні перетворення або вдосконалення системи права, а забезпечення належного існування всіх громадян, що, по суті, дає змогу синтезувати ці три сфери.

Л. Четверікова, досліджуючи структуру соціальної держави, дійшла висновку, що вона складається з таких елементів: соціальна етика (забезпечує досягнення консенсусу в суспільстві), соціальна демократія (виступає фактором залучення громадян до активного суспільного життя через інститути громадянського суспільства) та солідарна ринкова економіка (сприяє ефективному економічному розвитку через залучення до економічної діяльності всіх верств населення).

В. Городяненко розглядає "соціальну державу" як такий тип держави, внутрішніми функціями якої є активний вплив на соціаль-

ну сферу життєдіяльності суспільства в інтересах найширших верств населення. Найважливішими функціями соціальної держави визначаються: справедливий перерозподіл доходів між різними соціальними верствами через запровадження прогресивного оподаткування; створення відповідних умов для розвитку особистості, її творчих здібностей; реалізація права на змістовну працю для кожної працездатної людини; високий рівень матеріального добробуту й задоволення духовних потреб; захист громадян від негативних аспектів механізму ринкової економіки; забезпечення економічної, соціальної та політичної стабільності суспільства [11, с. 99].

М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарук, А. Колодій розглядають державу "загального добробуту" як тип сучасної ліберальної держави, що проводить соціальну політику, спрямовану на створення рівних життєвих умов для всіх членів суспільства шляхом регулювання доходів, залучення непривілейованих класів (насамперед, робітників) до контролю за елітою і прийняття державних рішень [5, с. 650]. Автори зазначають, що у колишньому СРСР суб'єктом соціальної політики була держава, яка перебрала на себе функцію задоволення основних потреб громадян. Натомість до функцій сучасної держави, які вона здійснює, проводячи соціальну політику, належать такі:

- функція соціального відтворення населення, що полягає у створенні умов для нормальної життєдіяльності людини, задоволенні її потреб у таких галузях суспільного життя, як праця, споживання, сімейні стосунки, охорона здоров'я, освіта тощо;
- регулятивна, котра полягає в тому, що держава намагається стимулювати активну діяльність особистості, соціальних груп за допомогою правових, економічних, моральних важелів, унаслідок чого люди стають здатними до самоорганізації та самозахисту;
- соціально-захисна, суть якої полягає в забезпеченні соціальних прав громадян у разі зниження матеріального рівня життя, втрати роботи, працездатності, старіння тощо;
- стабілізаційно-адаптивна, відповідно до якої, держава має дотримуватись принципу соціальної справедливості, враховувати у своїй діяльності реакцію населення, громадську думку, узгоджувати інтереси, регулювати правовими засобами конфлікти у суспільстві, забезпечуючи його стабільний розвиток [5, с. 543–544].

Взаємозв'язок держави та суспільства найбільш повно розкривається через функціонування організаційно-регулювального механізму державного управління, що є інтеграційною та мобілізаційною силою, котра забезпечує впорядкований розвиток суспільства та водночас стимулює утворення і функціонування механізмів, які запобігають процесам регресії. Так, у працях Л. Гогіної, О. Руденко досліджується проблематика закономірностей суспільного розвитку в контексті з'ясування сутності та змісту різнорівневого забезпечення процесів суспільної стабільності на основі стратегічної спрямованості суспільства як визначального критерію його розвитку чи, навпаки, регресії.

Дещо інші підходи до визначення специфічних напрямів реалізації основних функцій соціальної держави пропонують Е. Ліванова, О. Палій, В. Скуратівський, згідно з якими, до цих напрямів належать:

- утвердження в суспільстві соціальної справедливості як однієї із найважливіших суспільно-правових цінностей;
- формування та розвиток соціально-ринкової економіки, а також соціально орієнтованого господарства;
- формування системи соціального захисту, що включає кілька типів соціально-правових заходів на основі розширення і поглиблення соціально-економічної бази, посилення соціально-правової захищеності особи, реформування системи соціального захисту і, насамперед, тих її складових, які ставлять громадянина в абсолютну залежність від держави;
- досягнення соціальної злагоди в процесі суспільного розвитку на основі сталих процесів соціальної структурованості, соціального миру та співробітництва;
- соціально-правове регулювання ринку праці з метою максимального забезпечення роботою працездатного населення;
- створення умов для заохочення продуктивної соціально-правової діяльності, зростання соціально-економічної активності населення як самодостатньої мети, відтворення і всебічна реалізація трудового потенціалу народу на основі формування внутрішніх глибинних життєздатних джерел розвитку мотивації трудової діяльності кожної людини, спроможної до праці;
- створення умов для забезпечення гідного життєвого рівня кожної людини, її сім'ї, обмеження соціального розшарування населення за рівнем доходів, стимулювання становлення стабільного платоспроможного попиту населення на основі соціального самозахисту;
- розробка та створення гнучкої динамічної системи оплати праці на основі формування нової структурної моделі заробітної плати, збільшення її частки у структурі суспільного доходу як головного джерела підвищення добробуту громадян, що ґрунтується на високій ціні робочої сили;
- упровадження в практику цілісної моделі соціального страхування: пенсійного, медичного, у зв'язку з хворобою, безробіт-

тям на засадах справедливого розподілу фінансового тягаря між роботодавцями, працівниками і державою, перетворення системи соціального страхування з компонента податкової, розподільчої системи, яка виконує невластиві їй функції соціальної допомоги, що здійснюються державою і профспілками, в надійний засіб мікро-, макроекономічного та соціально-правового регулювання [10].

А. Сіленко, досліджуючи питання впровадження соціальної політики в умовах проведення демократичних реформ, визначає такі кардинальні завдання соціальної політики, як: підвищення життєвого рівня населення, подолання бідності, зменшення надмірної майнової диференціації, повноцінне функціонування соціальних установ тощо. Водночас до поточних завдань автор відносить: своєчасну виплату заробітної плати, пенсії й допомоги, поступове подолання розриву між низькими заробітними платами, пенсіями й прожитковим мінімумом, поступове наближення до більш реального мінімуму, "виживання" соціальних установ тощо [12, с. 71].

Взаємодія держави та суспільства, їх тісний дуалістичний зв'язок є наочним підтвердженням існування цієї умови, оскільки держава як публічна та легітимна (нормативно виражена) владна сила суспільства є не просто чимось, що стоїть десь над суспільством і протистоїть йому, це саме суспільство у його реальному синергетичному потенціалі [7, с. 27].

Проблема пошуку ефективних методів та механізмів державного управління у соціальній сфері життєдіяльності суспільства в період активізації трансформаційних змін дедалі більше набуває пріоритетності в процесі здійснення наукових досліджень і впровадження їх результатів у практичну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Соціосинергетичні підходи до змісту державного управління знайшли відображення в працях В. Авер'янова, В. Атаманчука, В. Бакуменка, В. Князева, В. Мартиненка, Л. Мельника, Н. Нижник, Ю. Сурміна, А. Чемериса, І. Черленяка та ін.

І. Письменний, С. Серьогін, І. Хожило у монографії "Синергетичні засади державного управління в умовах реформ" (2007 р.) розглядають функціональність держави як процес, що характеризує здатність держави як самостійної цілісної системи діяти незалежно (автономно) у нових умовах за новими правилами. Таким чином, функціональність держави є атрибутом складної соціальної системи, що реалізується через механізми: діагностування (виявлення) проблемних питань розвитку; розроблення та впровадження алгоритму вирішення завдань високого рівня складності; активного та результативного втручання в процеси управління розвитком. Автори зауважують, що стабілізаційна роль держави як актора у період трансформаційних змін, що відбуваються у всіх сферах життєдіяльності, може не завжди співвідноситись із суспільними очікуваннями. За допомогою механізму функціональності реалізація завдань державної влади набуває ознак активного втручання у процеси соціально-економічного розвитку. Держава за таких умов бере на себе відповідальність за визначення та реалізацію пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку, а також здійснює контрольні функції в процесі їх упровадження [7, с. 192–193].

Усі соціальні функції держави можна врешті-решт звести до трьох основних: реалізація державних гарантій пом'якшення досягнення суспільством стану рівноваги після надзвичайних подій, регулювання способу життя суспільства заохочувальними та заборонними правовими засобами і перерозподіл суспільних ресурсів задля забезпечення всім соціальним групам суспільства певного рівня життя з метою зняття можливого соціального напруження. При цьому остання із наведених вище функцій соціальної держави набуває особливого значення саме для суспільства перехідного типу, оскільки, як доводять З. Видоєвич та З. Голенкова, "суспільства, що трансформуються, – визначально конфліктогенні" [2].

IV. Висновки

Таким чином, можна зробити висновок, що питання визначення та дослідження в українському науковому дискурсі функцій держави беруть початок практично з перших наукових розвідок, метою яких було визначити та якомога точніше описати закони на основі аналізу політичних, економічних, соціальних процесів в Україні щодо перспектив становлення соціального стану держави (за основу критеріїв узято основні ознаки соціальних держав). Трансформаційні процеси, що відбуваються в державі, характеризуються вибірковою орієнтацією на соціальну політику, властиву ліберальній та соціал-демократичній моделям. Основним механізмом забезпечення конкурентоспроможності України у глобалізованому світі має стати формування нового рівня життя людини на основі якісного розвитку людського потенціалу нації, що зумовлює необхідність збільшення інвестування в людський капітал, розвитку соціальної інфраструктури та підвищення якості життя населення як підґрунтя для формування середнього класу – основи стабільності суспільства. Реалізація цього принципу перетворює соціальні функції держави на один із визначальних чинників гуманітарного розвитку, робить їх дієвою складовою стратегії досягнення національної солідарності.

Перспективи використання результатів дослідження полягають у тому, що на сучас-

ному етапі розвитку України є всі передумови для створення альтернативної соціальності, заснованої не на моноцентризмі влади, а на владній поліархії та реальній солідарності влади і народу. Проте на сьогодні вона не знайшла ні ефективної теоретичної моделі, ні передумов для практичного втілення, тому в процесі вироблення стратегій державного розвитку мають бути використані теоретико-методологічні знання про найістотніші характеристики Української держави, які, крім того, повинні широко застосовуватись у діяльності центрів політичних досліджень, науково-дослідних інститутів, а також представниками законодавчої та виконавчої гілок влади, політичними лідерами і громадськими діячами, органами місцевого самоврядування.

Література

1. В'ячеслав Липинський та його доба / [упоряд.: Т. Остапко, Ю. Терещенко]. – 2-ге вид., доопрац. і доп. – К. : Темпора, 2010. – Кн. 1. – 560 с.
2. Видоевич З. Социальные конфликты в трансформирующихся обществах / З. Видоевич, З. Голенкова // Социс. – 1997. – № 2. – С. 121–130.
3. Указ Президента України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" від 09.12.2010 р. № 1085/2010 [Електронний ресурс] // Офіційне інтернет-представництво Президента України Віктора Януковича. – Режим доступу: http:// www.president.gov.ua/documents/12584.html.
4. Переоснащение мирового развития. Обзор мирового экономического и социального положения на 2010 год [Электронный ресурс] / Департамент по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/development/surveys/docs/wess2010.pdf.
5. Основи демократії : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / [автор. кол. М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарук та ін. ; за заг. ред. А. Колодій]. – К. : Ай Бі, 2002. – 684 с.
6. Пріцак О. Походження Русі. Стародавні скандинавські джерела (крім ісландських саг) / О. Пріцак ; [пер. з англ. О. Буценка та Ю. Олійника]. – К. : Обереги, 1997. – Т. 1. – 1080 с.
7. Синергетичні засади державного управління в умовах реформ : монографія / [С.М. Серьогін, І.В. Письменний, І.І. Хожило та ін. ; за заг. ред. С.М. Серьогіна]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 194 с.
8. Скрипнюк О.В. Демократія: Україна і світовий вимір (концепція, моделі та суспільна практика) : монографія / О.В. Скрипнюк. – К. : Логос, 2006. – 368 с.
9. Скрипнюк О. Принципи соціальної та правової держави: єдність чи конфронтація / О. Скрипник // Людина і політика. – 2001. – № 1. – С. 137–144.
10. Скуратівський В. Соціальна політика / В. Скуратівський, О. Палій, Е. Лібанова. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 360 с.
11. Соціологічна енциклопедія / [уклад. В.Г. Городяненко]. – К. : Академвидав, 2008. – 456 с.
12. Силенко А. Соціальна політика в умовах проведення демократичних реформ в Україні / А. Силенко // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К. : Український політичний менеджмент, 2008. – Вип. 12. – С. 70–78.

Бульба В.Г. Джерельний огляд функцій держави в сучасному українському науковому дискурсі

Анотація. *У статті здійснено джерелознавчий аналіз поглядів українських мислителів на сутність та зміст головних функцій держави. Зроблено висновок, що незалежно від типу і форми державного устрою саме у функціях найбільш чітко виявляються сутність та соціальне призначення держави.*

Ключові слова: *держава, функції державного управління, соціальне призначення держави.*

Бульба В.Г. Источниковедческий обзор функций государства в современном украинском научном дискурсе

Аннотация. *В статье осуществлен источниковедческий анализ взглядов украинских мыслителей на сущность и содержание основных функций государства. Сделан вывод, что независимо от типа и формы государственного устройства, именно в функциях наиболее четко раскрываются сущность и социальное предназначение государства.*

Ключевые слова: *государство, функции государственного управления, социальное предназначение государства.*

Bulba V. The source study review of functions of the state in the modern the Ukrainian scientific discourse

Annotation. *In the article the source study analysis of sights of the Ukrainian thinkers on essence and the maintenance of the basic functions of the state is carried out. The conclusion is drawn that irrespective of type and the state system form, in functions the essence and social mission of the state most accurately reveal.*

Key words: *state, functions of the government, social mission of the state.*

УДК 531.6

ОПТИМІЗАЦІЯ СТИЛЮ КЕРІВНИЦТВА ВІЙСЬКОВОГО КЕРІВНИКА В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ СУСПІЛЬСТВА

Гнєзділова С.П.

здобувач Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

І. Вступ

Управлінська діяльність в умовах реформування суспільства має свою специфіку, оскільки вона повинна бути максимально мобільною, гнучкою, ефективною та результативною. З цією метою управління має включати розробку відповідних концепцій, стратегій, принципів, методів і стилів. Питання інституалізації та оптимізації стилю військової управлінської діяльності командних кадрів на етапі реформування надзвичайно актуальні. Відрізняючись новизною, адміністративно-правовим характером і складністю, вони вимагають невідкладного вирішення як у теоретичному, так і в практичному напрямі на основі праць вітчизняних та зарубіжних юристів, соціологів, управлінців та ін.

Актуальність статті зумовлена об'єктивною потребою у вивченні та модернізації управлінської діяльності органів військового управління, їх посадових осіб в умовах реформування національних Збройних Сил. Ефективне реформування неможливе без оптимізації стилю діяльності військових керівників-професіоналів, який забезпечує відповідність функцій воєнного апарату стратегічним завданням і сучасній науці управління. Оптимальний, науково вивірений стиль службової діяльності командира, який відображає якість його мислення та дій, сприяє професійному регулюванню правових, соціальних і духовних процесів у військових частинах та підрозділах. Тим самим зміст їх бойової готовності й життєдіяльності збагачується нормами адміністративного реформування відповідно до оновлених принципів роботи та побудови виконавчої влади.

Водночас у сучасному житті суспільства й держави, включаючи Збройні Сили, спостерігається істотна суперечність між вимогами позитивних змін в організації військ і неадекватними діями частини керівних кадрів, яким притаманний застарілий стиль мислення і дій, що не має нічого спільного зі становленням армії нового типу – мобільної, компактної, такої, яка створює гідні умови для військовослужбовців. Створення професійної армії – одна з причин військового реформування. Суперечливість та складність управлінських військових процесів ускладнюють визначення критеріїв оцінювання мотивів, змісту та результатів діяльності військових керівників. Ці обставини актуалізують значення адміністративно-правового дослідження стилю управлінської діяльності. Без наукового визначення й розв'язання проблем удосконалення стилю керівництва неможливо зрозуміти та спрямувати дії командирів у нестандартних ситуаціях.

Ступінь дослідження проблематики характеризується різними підходами науковців до вивчення окремих аспектів стилю керівництва. Аналіз багатьох з них розкриває класичний період формування основ стилю та уточнення його сутності [2], соціологічного та юридичного підходів до розгляду ролі стилю керівництва, який склався в кінці XIX – на початку XX ст. (Н.А. Бердяєв, А.Д. Градовський, А.І. Єлистаров, М.М. Ковалевський, П.А. Сорокін, А.А. Тихомиров, Т.Ф. Шершеневич, М. Вебер, А. Адлер, Т. Веблен, А. Мор'є та ін.).

Зазначена проблема не отримала належного висвітлення в літературі. Наукового осмислення, перш за все, з позицій адміністративно-правової науки, потребують проблеми, пов'язані зі стилем управлінської діяльності командирів, його оптимізацією в умовах реформування.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – з'ясувати та уточнити державно-управлінські фактори, умови інституалізації й оптимізації стилю службової дільності військового керівника на основі теоретико-методологічних підходів.

ІІІ. Результати

Об'єктивний аналіз сучасного стану Збройних Сил України на етапі їх реформування свідчить про необхідність упровадження соціально орієнтованої концепції управління, його переорієнтації на сприйняття світового досвіду у сфері демократизації та гуманізації військового будівництва. Практичне виконання завдань потребує вдосконалення стилю керівництва з урахуванням вимог гуманізації військової служби. У контексті посилення вимог до керівних кадрів і поліпшення загальної атмосфери у військових колективах серйозного наукового

підходу потребує вивчення особливостей стилів керівництва в різних аспектах та визначення найбільш ефективного, який би значно підвищив ефективність управлінської діяльності військових керівників у процесі реформування Збройних Сил [1].

Під поняттям "військовий керівник" будемо розуміти військовослужбовця, на якого офіційно покладено функції управління підрозділом, який володіє суворо визначеними можливостями санкціонування діяльності підлеглих з метою впливу на їх службову активність, та який відповідає за ефективне виконання завдань, що стоять перед підрозділом. При цьому наукове розуміння сутності, динаміки формування колективу та добору стилю керівництва допомагає командиру як керівнику організовувати діяльність на принципах системності. Військовий керівник є особливим типом соціального лідера, якому притаманні певні соціально-психологічні й професійні якості, які відграють ключову роль в ефективному управлінні військовим колективом. Такий лідер здатен обрати оптимальні методи вирішення поставлених завдань, здійснити ефективний контроль на всіх етапах управління. Професійний авторитет є визнанням високого рівня компетентності керівника, його класності, майстерності у виконанні своїх функціональних обов'язків. "Той, хто не знає тонкощів якоїсь справи, – стверджує Ф.В. Вейс, – ніколи не буде керувати нею взагалі" [4]. На наш погляд, до професійних якостей військового керівника слід віднести:

– глибокі знання основ наукового управління, принципів, уміння застосовувати їх на практиці в процесі прийняття управлінських рішень та в ході їх реалізації;
– різнобічні знання в галузі суміжних з теорією управління наук: політології, соціології, психології, культурології, які озброюють лідера-управлінця загальними принципами поведінки як у суспільстві в цілому, так і в межах військового формування (закріплені уставом, правилами внутрішнього розпорядку);
– висока загальна культура, яка є базисною у визначенні стилю поведінки, його можливостей впливу, інтегрування різних творчих потенціалів;
– постійне одержання нових знань, не тільки професійного напряму, а й у галузі загальнолюдських знань, які формують цілісний погляд на світ, дають змогу засвоювати принципи системного підходу в управлінні військовим колективом, що випереджає мислення й допомагає розробляти та здійснювати стратегічні проекти й програми;
– наявність особистісних якостей військового керівника, його соціально-психологічних особливостей (інтуїція, вольові якості, які при відстоюванні принципових позицій мають вирішальне значення).

Військовий керівник є суб'єктом управління, а об'єктом виступають елементи організаційної системи, яка включає окремих військовослужбовців та підрозділи в цілому, що виконують різні види діяльності. Управління охоплює, насамперед, відносини між людьми під час цілеспрямованого впливу на суспільні процеси, виявляє закони формування відносин управління та встановлює принципи управлінської діяльності. Результатом управлінської діяльності є рішення, а також спрямовані на реалізацію завдань такі функції управління, як: планування, організація, координація, стимулювання й контроль за виконанням, яке здійснює об'єкт, який керує. Система управління є формою реалізації взаємодії й розвитку відносин управління та виражається в законах і принципах менеджменту, а також у меті, функціях, структурі, методах і стилях керівництва [14].

Такі основні тенденції розвитку сучасного суспільства, як технологізація та економізація, все більше впливають на військову справу й висувають до військового керівника ряд вимог. Крім фізичної підготовки офіцер повинен уміти чітко та логічно висловлювати свої думки без паперової шпаргалки, вільно орієнтуватися не тільки у військових, а й у політичних, економічних та соціальних питаннях. Прийняте керівником рішення повинно відповідати основним організаційним вимогам. Кожний військовий лідер повинен стати ще й сильним менеджером-адміністратором. Безумовно, керівнику потрібні офіційні повноваження для управління персоналом (підлеглими), а також можливість впливати на їх поведінку та службову діяльність, використовуючи, наприклад, права, визначені загальновійськовими статутами. До того ж до компетенції керівника слід віднести ряд управлінських функцій: планування, організацію, мотивацію й контроль за діяльністю як кожного підлеглого окремо, так і колективу підрозділу в цілому. У результаті формальна влада, надана офіцеру, з урахуванням його багатьох особистісних якостей, може формувати в нього той чи інший стиль керівництва. Сильна та надійна влада дає зразок до уподібнення та мотивує іншу особистість до добровільного прийняття її норм і цінностей.

У психології поняття "стиль" першим використав А. Адлер, назвавши так сукупність особливостей поведінки людини, що сприяла компенсації її індивідуальних дефектів. Такий стиль складається стихійно, як наслідок взаємодії індивідуальних особливостей людини та соціальних умов її життя. Більш

пізнє поняття “стиль” психологи використали для пояснення єдності різних проявів психіки людини. Г. Олпорт до стилю відносить “інструментальні” риси особистості (способи та засоби поведінки), за допомогою яких людина реалізує свої мотиви й цілі [10]. На думку А.Ю. Самаріна, стиль – похідна трьох компонентів: спрямованості особистості, рівня свідомого володіння своїми психічними процесами, технічними прйомами діяльності. Стиль розглядається як проблема двох полюсів: є “раціональні стилі”, які дають розумовим можливостям правильний напрям, та “нераціональні” – педагогічний брак [11].

У військовій психології використовується певна класифікація стилів керівництва [18]:

1. Авторитарний – найкращий з погляду адміністратора, який дає змогу повною мірою використовувати можливості влади, ігноруючи внутрішньоколективні соціально-психологічні цінності. В основі – жорстка адміністративна ієрархія. Фінкції персоналу чітко розмежовані, немає залучення до процесу вироблення та прийняття управлінських рішень, існує чітко відпрацьована система постійного контролю. Відповідальність за невиконання завдань – індивідуальна, контакти з персоналом, як правило, формалізовані та зведені до мінімуму.
2. Авральний – підходить для виключної ситуації. Хоча, ставши системою, дезорганізує нормальну роботу підрозділу, призводить до конфліктів, проявів незадоволення в колективі.
3. Діловий – передбачає роботу командира (начальника) за розрахованими й оптимальними схемами. Такий стиль найбільш сприятливий, якщо служба прогнозована та не містить неочікуваних випадків.
4. Демократичний – здатен дати найкращі результати (керівник вважає свою точку зору однією з можливих), але до того моменту, коли обговорення діяльності заміняє саму професійну діяльність.
5. Ліберальний – з погляду психологічної науки може бути застосованим у згуртованому колективі. Більшість військових практиків вважає його неприйнятним для офіцерів військової (флотської) ланки.
6. Компромісний – його основою є здатність офіцера, поступаючись у непринципових питаннях підлеглим з різними інтересами, добиватися своїх, у тому числі службових, цілей.

Оптимізація стилю управлінської роботи керівника – це результат інституалізації військово-управлінських відносин, прояву професійної компетентності та безпосередньої детермінованості якості військово-службової діяльності. Військові системи, як і будь-які ієрархічні системи, мають багаторівневу структуру. Для їх ефективного функціонування необхідно узгоджувати діяльність представників різних рівнів. Це забезпечується оптимальною соціальною взаємодією військовослужбовців, яку організовує та в якій бере участь командир. Найважливішою формою організаційних відносин при їх взаємодії є управління. У соціально-психологічній літературі управління розглядають як багаторівневий процес, у якому здійснюються управлінські впливи на систему для приведення її в будь-який стан.

Командування як вид управління враховує всі тонкощі та труднощі внутрішнього світу людини та міжособистісних зв’язків у групі. Стиль керівництва військового керівника є відображенням сутнісних рис особистості військовослужбовця нового покоління, який реалізує установки порефоменого етапу через:

– відмову від тоталітарних засобів впливу, правового виховання, колегіальності тощо;
– розкриття взаємодії правових моральних та інших рис оптимального стилю командира в нових умовах: компетентності, порядності, рішучості, інноваційності мислення, самостійності прийняття рішень, організаторських здібностей, готовності діяти в дусі реформування, урахування нестандартних ситуацій, критичного та самокритичного підходу до оцінювання результатів реформування тощо;
– розробку методики проведення соціально-правового аналізу стилю військового керівника у трьох вимірах: оцінка та самооцінка особистих рис мислення й діяльності керівника; правова оцінка еволюції життєвого середовища, в якому самореалізується особистість військовослужбовця; характеристика процесу управління та самоуправління, а також правовідносин, які виникають у результаті взаємодії суб’єкта й об’єкта, досягнення відповідності цілей, завдань, форм і методів діяльності отриманим результатам;
– визначення пріоритетних напрямів та критеріїв демократичного (на противагу тоталітарному) стилю командира. Це – теоретична й методична допомога військовослужбовцям в оволодінні знаннями та вміннями для правової орієнтації в ринкових умовах;
– дію принципу професіоналізму та компетентності у військовій службі, особливо в системі професійного відбору та висування на керівні посади. Етико-правове виховання керівників і підлеглих, навчання технологій соціального та правового “конструювання” військового колективу;

– використання методів та способів адміністративно-правового стимулювання ділового стилю керівництва.

Керівник, встановлюючи відповідність між поставленими цілями та очікуваними результатами, передусім повинен надавати своїм структурним підрозділам похідну інформацію про умови розгортання ситуації. Саме таким способом йому вдасться, насамперед, налагодити ефективний стратегічний зв'язок з персоналом та зорієнтувати його на забезпечення відповідних структурних змін у функціонуванні певної державно-управлінської структури. На думку А.Я. Кібанова, процес управління персоналом є необхідним елементом загальної стратегії органу, він необхідний для того, щоб упорядкувати процедуру виконання функціональних повноважень кожним підлеглим, об'єднати в єдине ціле питання управління та оперативної роботи на рівні конкретного виконавця, оскільки система управління персоналом спрямована на встановлення зв’язку між стратегіями, індивідуальними цілями й критеріями ефективності виконуваних обов’язків на всіх рівнях ієрархії організаційної структури [17].

Стиль керівництва є принциповим фактором забезпечення структурних змін у діяльності військового підрозділу. Модель диференціації стилів керівництва військових керівників задається двома векторами: 1) організація спільної діяльності підрозділу; 2) врахування інтересів, потреб підлеглих у процесі спільної діяльності. Зазначена модель дає змогу виділити основні стилі керівництва військових керівників: “безумовного підпорядкування”, “який жаліє”, “байдужий”, “середній”, “збалансований”, “патерналістський” [5].

Ефективним стилем можна вважати “збалансований” стиль, особливості якого виявляються в нерозривній єдності максимальної орієнтації командира на організацію спільної діяльності підлеглих та на формування продуктивних відносин у підрозділах. Пропонуємо поділити особливості ефективного стилю керівництва на дві групи:

– спрямований на взаємодію з персоналом; ініціативність, своєчасне прийняття управлінських рішень, об’єктивне оцінювання внеску кожним підлеглим у досягнення результатів спільної діяльності; високий рівень організованості, цілеспрямованості, мотивації;
– утворення в підрозділі обстановки довіри, взаємодопомоги, взаєморозуміння; забезпечення високого рівня задоволеності персоналом емоційної, ділової сфери життя підрозділу; формування розвинутих комунікативних зв’язків, емоційного контакту; розвиток та підтримання високого рівня увімкненості підлеглих у спільну діяльність, позитивного ставлення до неї.

Підходячи до реалізації управлінських функцій у сучасних умовах, військовий керівник (начальник) повинен творчо підходити до добору тих з них, які найбільш повно відповідають конкретним умовам службової діяльності, змісту психології колективу, що склалася, а також власним особистісним якостям. Лише в цьому випадку можна розраховувати на формування в нього ефективної методики управління підлеглим підрозділом, напряму його потенціалу на успішне вирішення завдань.

Однією з рис, що характеризують стиль військового керівництва в умовах сьогодення, є увага до підлеглих. Орієнтація військового керівника до особистості, спонукання їх до кращого, реагування на їх особисті потреби – такі методи дають найкращі результати. Одна з основних вимог управлінця – постійний контроль за попитом та вимогами, здатність будувати плани й вводити інновації. Безумовно, створення та збереження фукціональної організаційної культури – одне із завдань лідера-управлінця. Ефективні культури наділяють організацію особливою компетенцією. До елементів ефективної військової культури можна віднести увагу до індивідуума. Визнання авторитету видатних особистостей, упевненість у тому, що всі поставлені завдання важливі для кожного.

Якісне військове керівництво – давати команді правильні сигнали. Великі лідери утворюють ауру зримої присутності. Керуючи підрозділом чи армією, вони стимулюють ідею своєї постійної присутності та доступності. Регулярне спілкування з підлеглими – ось що, перш за все, утворює зриму присутність, хоча за це керівник поступається особистим життям. “Коли людина вирішує зайняти відповідальну посаду, вона повинна поступитися своїм особистим життям” [12]. Великим військовим лідерам притаманна “емпатія” до своїх команд. Емпатія в перекладі з грецької означає співчуття, здатність увійти в особистість іншої людини. Військовий керівник повинен будувати взаєморозуміння на основі здатності надавати підлеглому можливість почувати себе особливим, потрібним. Справжня присутність залежить від встановлення високих стандартів і від утворення того, що фельдмаршал Монтгомері називав “атмосферою” [9], а створити її військовий керівник повинен перш за все. Для цього він має ставити себе в становище своїх підлеглих.

IV. Висновки

Проведений аналіз свідчить, що непрості процеси, які проходять у національних Збройних Силах, потребують осмислення з метою подальшого вдосконалення та розвитку механізму реалізації керівного кадро-

вого потенціалу. Без їх вирішення неможливе ефективне управління. Утворення ефективних систем раціонального використання військово-кадрового потенціалу, управління військовим персоналом є необхідною умовою вдосконалення військової структури держави. Як зазначав академік Р.Є. Тихонов, "кадрове забезпечення реформ є першоступеневим завданням" [15]. Без підготовлених керівників жодна організація не зможе досягти своїх цілей.

Існує велика кількість поглядів на стилі керівництва, але з точки зору результативності потрібно намагатися їх синтезувати. На наш погляд, на етапі військового реформування нелінійність розвитку соціальних подій, слабка прогнозованість суспільних взаємозв'язків вимагають від начальників військових колективів адекватного оцінювання ситуації, творчого аналізу об'єктивних обмежень та суб'єктивних можливостей їх подолання, прогнозування наслідків прийнятих рішень. Сучасна ситуація вимагає від військового керівника індивідуально-ситуативного стилю керівництва, який полягає в застосуванні на практиці всього арсеналу управлінської науки разом зі свідомим використанням сильних сторін особистості управлінця.

Проаналізувавши стилі керівництва військових керівників в умовах сьогодення та військового реформування, можна також зробити висновок, що найбільш активна роль у військовому управлінні на сучасному етапі належить продуктивності управління й розробці шляхів формування найбільш ефективних стилів керівництва. На нашу думку, ефективність стилю залежить від індивідуалізації процесу формування засобами активної професійної адаптації та методами соціально-психологічного аналізу.

Перспективи подальших досліджень полягають у тому, що нові підходи до процесів військового управління не є випадковістю або тимчасовою кампанією. Вони відображають сучасні потреби реформування військової сфери суспільства, які випливають із визнання домінування людини в системі "людина – зброя". Уже не потрібно доводити, що воєнну реформу не можна здійснити без радикальної зміни ролі, місця й статусу людини у військовій сфері, без подолання тоталітарної спадщини, без формування якісно нових відносин у всіх складових функціонування та розвитку Збройних Сил.

Література

1. Указ Президента України "Про Концепцію гуманітарного і соціального розвитку у Збройних Силах України" від 12.01.2004 р. № 28/2004 // Народна армія. – 2004. – 4 лютого. – С. 6.
2. Аристотель. Риторика. "О стиле". – СПб., 1894. – Кн. III. – С. 115–116, 151.
3. Вебер М. Избранные произведения / М. Вебер. – М., 1990. – С. 20–21.
4. Вейс Ф.Р. Нравственные основы жизни: для ст. шк. возраста : пер. с фр. / Ф.Р. Вейс. – Минск : Юнацтво, 1994. – С. 489.
5. Военная психология и педагогика : учеб. пособ. – М. : Совершенство, 1998. – Гл. 3–6. – С. 49–126.
6. Корж І.Ф Регулювання військових службових відносин у процесі професіоналізації Збройних Сил України / І.Ф Корж // Наука і оборона. – 2003. – № 1. – С. 21–26.
7. Коробейников М.П. Современный бой и проблемы психологии / М.П. Коробейников. – М. : Воениздат, 1972. – С. 149–150.
8. Калюжный А.С. Военная психология и педагогика в профессиональной деятельности офицера Военно-морского флота : учеб. пособ. / А.С. Калюжный, М.С. Роговин. – Н. Новгород : НГТУ, 2004. – 39 с.
9. Монтгомери Б. Мемуары фельдмаршала : пер. с англ. / Б. Монтгомери. – М. : Вагриус, 2006. – 384 с.
10. Методология психологического анализа управленческой деятельности // Методология инженерной психологии, психологии труда и управления. – М., 1981. – С. 97.
11. Самарин А.Ю. Стиль умственной работы старшеклассников / А.Ю. Самарин // Изв. АПН, 1948. – Вып. 17. – С. 12.
12. Свенцицкий А.Л. Социальная психология управления производственным коллективом : автореф. дис. ... д-ра психол. наук / А.Л. Свенцицкий. – Л., 1979.
13. Современный словарь по психологии / [авт. сост. В.В. Юрчук]. – Минск : Элайда, 2000. – 704 с.
14. Теория управления социалистическим производством / [под ред. О.В. Козловой]. – М., 1983.
15. Тихонов Р.Е. Научный проект организации структур и механизмов федерального и регионального управления / Р.Е. Тихонов. – М., 1992 – 156 с.
16. Уоррен Беннис. Семь возрастов руководителя [Електронний ресурс] / У. Беннис // Harvard Business Review. – Режим доступу: http://www.ippnou.ru.
17. Управление персоналом организации : учебник / [под ред. А.Я. Кибанова]. – М. : ИНФРА-М, 1997. – 417 с.
18. Утлик Э.П. Психологические основы руководства курсантскими коллективами / Э.П. Утлик. – М., 1973. – С. 8–9.

Гнєзділова С.П. Оптимізація стилю керівництва військового керівника в умовах реформування суспільства

Анотація. *У статті розкрито питання, пов'язані зі стилем управлінської діяльності військових керівників. Визначено сутність та зміст сучасних стилів керівництва. Розглянуто питання інституалізації та оптимізації стилю військово-управлінської діяльності командних кадрів на етапі реформування. Визначено особливості й характерні риси ефективного стилю керівництва військового керівника нового покоління.*

Ключові слова: *військовий керівник, стиль керівництва, управлінська діяльність, ефективний стиль керівництва.*

Гнездилова С.П. Оптимизация стиля управления военного руководителя в условиях реформирования общества

Аннотация. *В статье раскрыты вопросы, которые связаны со стилем деятельности военных руководителей. Определены суть и содержание современных стилей управления. Рассмотрены вопросы институализации и оптимизации стилей военно-управленческой деятельности командных кадров на этапе реформирования. Определены особенности и характерные черты эффективного стиля управления военного руководителя нового поколения.*

Ключевые слова: *военный руководитель, стиль управления, управленческая деятельность, эффективный стиль управления.*

Gnezdilova S. Optimization of management style of the military head In the conditions of society reforming

Annotation. *In article questions which are connected with style of activity of military heads are studied. The essence and the maintenance modern style managements are defined. Questions institualization and optimization стилів military-administrative activity of command shots at a reforming stage are considered. It is defined features and true lines of effective style managements the military head of new generation.*

Key words: *the military head, style, management, administrative activity, effective management style.*

УДК 351.858:172.4

ІНФОРМАТИЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ТА ВЕКТОР РОЗВИТКУ

Дєгтяр А.О.
доктор наук з державного управління, професор
Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

І. Вступ

Інформаційно-комунікаційні технології (далі – ІКТ) стали одним із найважливіших чинників, що визначають темпи та напрями розвитку національної економіки. Масштабність і глибина процесів інформатизації усіх сфер людської життєдіяльності приводять до якісних змін самого суспільства. Комп'ютер став невід'ємною складовою кожного офісу і багатьох домашніх господарств, а Інтернет – універсальним середовищем для ділової активності, спілкування та розваг.

Розвиток і поширення ІКТ створює значні перспективи та переваги, якими користуються сьогодні економічно розвинуті країни. Сьогодні ні в кого не викликає сумніву той факт, що єдиним шляхом у майбутнє людської цивілізації є рух до інформаційного суспільства та розвиток "нової економіки". Проте помилково вважати, що проблеми та суперечності на шляху до інформаційного суспільства і в процесі становлення "нової економіки" є суттєвими лише для високорозвинутих країн, а для України це лише віддалена перспектива. В економіці України вже поступово формуються елементи, притаманні інформаційному суспільству, у якому знання у вигляді інформаційних ресурсів стають головним чинником економічного та суспільного прогресу, а інформаційно-комунікаційна індустрія – центром структурних перетворень і якісних зрушень в економіці [1, с. 106]. Те, що в Україні сформувалася та існує ІКТ-індустрія, – це вже факт, що відбувся, причому її структура повторює структуру ІКТ-індустрій розвинутих країн, але на сьогодні не існує адекватної її оцінки та розуміння всіх її переваг з боку держави.

На жаль, розвитку ІКТ-індустрії в Україні на державному рівні досі не приділялося належної уваги, її також не розглядають як таку, що формує надзвичайно динамічний та наукоємний сектор у національному господарстві, що сприяє розвитку "нової економіки" і виступає одним із головних чинників забезпечення зростання конкурентоспроможності вітчизняної економіки на глобальному ринку та підвищення ефективності державного управління у сфері зайнятості.

ІІ. Постановка завдання

Метою статті є розгляд основних проблем та визначення вектора розвитку інформатизації державного управління в Україні.

ІІІ. Результати

Безсумнівним є той факт, що саме успішний розвиток ІКТ-індустрії за умови розвитку інформаційної інфраструктури сприяє формуванню засад інформаційного суспільства та покращенню державного управління. На сьогодні в Україні спостерігається позитивна динаміка зростання основних показників цього розвитку, що визначаються стратегією входження України в глобальний інформаційний простір, необхідністю забезпечення доступу користувачів до інформаційних мереж, систем і ресурсів, отримання широкого спектра інформаційних послуг та нагальною потребою розвитку національної ІКТ-індустрії.

Орієнтація України на створення інформаційного суспільства та інтеграцію в Європейський Союз вимагає дотримання нових вимог ЄС до сфери інформаційної політики й інформаційної безпеки. Для того, щоб Українська держава увійшла у світовий інформаційний простір на рівноправній основі, необхідно зміцнювати прямі й зворотні зв'язки між органами державної влади і суспільством, вирішити чимало проблем задля забезпечення ефективного розвитку національної інформаційної інфраструктури, створення інформаційно-аналітичних систем органів державної влади, прискорення процесів модернізації матеріально-технічної бази, надійного захисту інформаційних ресурсів.

Авторами праць, які склали методологічну основу досліджень інформаційного суспільства, є: Д. Белл, З. Бжезинський, П. Дракер, Н. Луман, М. Маклюен, М. Кастельс, Ю. Хаяші, Е. Тоффлер, А. Турен.

Інформаційне суспільство як принципово новий рівень цивілізації досліджується в працях російських учених Р. Абдєєва, С. Вартанова, В. Когана, І. Мелюхіна, М. Мойсеева, О. Панаріна та ін.

Основним чинником впливу на процеси інформатизації та розвитку інформаційного суспільства у світі та Україні була і залишається фінансово-економічна криза, що охо-

пила всі сфери життєдіяльності суспільства і держави. Результати цього впливу неоднозначно оцінюються вченими та спеціалістами. Дехто з них вважає кризу позитивним явищем, яке дає змогу оптимізувати структуру, налагодити господарчі механізми, привести у відповідність попит та пропозицію, стимулювати інвестиційно-інноваційні процеси, прискорити впровадження новітніх інноваційно-комунікаційних технологій тощо. Опоненти, навпаки, вказують на непомірні втрати в економіці країни, суттєве зростання соціальної та політичної напруженості, безробіття, зниження життєвого рівня, погіршення криміногенної ситуації, підвищення рівня загроз стосовно різних складових національної безпеки та ін. У будь-якому випадку це явище має бути максимально враховано при формуванні та реалізації державної політики інформатизації і розвитку інформаційного суспільства з особливостями його прояву в Україні. Досвід провідних країн світу, наприклад, США, показує, що одним із шляхів зменшення негативних наслідків фінансової кризи є здійснення відповідної інвестиційно-інноваційної політики у сфері інформатизації та розвитку інформаційного суспільства.

Європейський Союз у межах Сьомої рамкової програми проголошує розвиток інформаційного суспільства ключовим напрямом виходу із фінансової кризи.

У зв'язку із цим у Програму діяльності Кабінету Міністрів України "Подолання впливу фінансово-економічної кризи та поступальний розвиток" уперше включено окремий підрозділ "Розбудова інформаційного суспільства", у якому серед пріоритетних напрямів визначено: впровадження в усіх органах виконавчої влади систем електронного документообороту та цифрового підпису, створення умов для інтеграції інформаційних ресурсів державних органів усіх рівнів; забезпечення відкритості інформації та збільшення різноманітності і кількості послуг, що надаються населенню та суб'єктам господарювання державними органами з використанням електронних засобів й Інтернету; підвищення ефективності формування та виконання Національної програми інформатизації; розроблення проекту Державної цільової програми впровадження в органах державної влади програмного забезпечення з відкритим кодом; створення нової та вдосконалення чинної нормативно-правової бази у сфері інформатизації; гармонізація із стандартами ЄС стандартів на ІТ-продукцію та ІТ-послуги. У проекті стратегічного документа "Україна 2020: Стратегія національної модернізації", розробленого Мінекономіки за участю інших центральних органів виконавчої влади та Державною установою "Інститут економіки та прогнозування Національної академії наук України", так само передбачено окремий підрозділ із вищевказаних питань. Водночас на реалізацію функцій управління та регулювання в цій сфері виділяється найменше фінансів порівняно з будь-якою іншою сферою, хоча гуртовий продаж обчислювальної техніки в Україні, що передбачає і її власне складання, займає перші рядки у ВВП. Тільки 0,5% від 300 млн грн, передбачених центральними органами державної влади у 2009 р. в Державному бюджеті України на проекти у сфері інформатизації, виділено Держкомінформатизації на реалізацію функції управління в цій сфері, що є найгіршим показником серед усіх Центральних органів виконавчої влади (Держспоживстандарт – 53%, Держлісгосп – 69,3%, Держкомстат – 87,1%, Держкомзем – 67,9%, Мінтрансзвязку – 38,8%, Мінрегіонбуд – 62,8% тощо) [2].

Із Доповіді про стан та розвиток інформатизації в Україні за 2009 р. видно, що сфера інформатизації та розвитку інформаційного суспільства, як і інші сфери, внаслідок фінансової кризи зазнала втрат, але їх масштаби значно менші, ніж в інших сферах, таких, наприклад, як будівництво, металургія, транспорт або хімічна промисловість. Одним із результатів 2008 р., спрямованих на вдосконалення системи управління сферою інформатизації та розвитку інформаційного суспільства, було створення Державного комітету інформатизації України, призначення керівника Національної програми інформатизації, створення Міжвідомчої ради з питань розвитку інформаційного суспільства тощо. Водночас відсутність на сьогодні Національної системи індикаторів (показників) з розвитку інформаційного суспільства обмежує можливості об'єктивізації державного управління сферою інформатизації та розвитком інформаційного суспільства, не дає змоги оцінити його ефективність, унеможливлює моніторинг державної політики та державного управління в цій сфері. В умовах кризи та вкрай обмежених ресурсів актуальною проблемою є застосування механізмів незалежної експертизи програм і проектів інформатизації на етапі формування проекту Державного бюджету України та впровадження в органах державної влади програмного забезпечення з відкритими кодами. У 2009 р. було завершено підготовчий етап з упровадження в органах виконавчої влади електронного документообороту на базі електронного цифрового підпису, а саме: розроблено комплекс єдиних форматів і протоколів електронного документообороту й електронного цифрового підпису, формування яких відбувалось за широкою участю представників бізнесу, науковців та спеціалістів центральних органів виконавчої влади та Національ-

ного банку України; офіційно визначено порядок електронного обміну службовими документами, що був уведений з вересня 2009 р. для органів виконавчої влади. Зазначені заходи дають змогу інтегрувати різнорідні інформаційні та інформаційно-аналітичні системи, забезпечити їх сумісність та ефективну взаємодію, створюють передумови для впровадження сучасних технологій державного управління, насамперед, на базі електронного урядування. У системі цифрового підпису вперше здійснено процедури повторної акредитації центрів сертифікації ключів, з'явився такий важливий її елемент, як засвідчувальний центр Національного банку України, відбуваються заходи з модернізації її центрального елементу – програмно-технічного комплексу центрального засвідчувального органу. Але останній потребує негайних заходів, спрямованих на забезпечення його як традиційного цілодобового функціонування, так і в умовах надзвичайних ситуацій, а також завершення його модернізації в напрямі надання нових послуг у системі електронного цифрового підпису та впровадження в ній єдиних форматів і протоколів. Колізії, що виникли в цій системі у 2008–2009 рр. внаслідок недосконалості чинної нормативно-правової бази зумовили необхідність її суттєвого доопрацювання, здійснення конкретних заходів з підвищення обґрунтованості, відкритості та прозорості прийняття рішень у цій сфері.

Розвиток національних електронних інформаційних ресурсів – це один із головних напрямів розвитку інформаційного суспільства в Україні, основа інформаційної безпеки держави та надання громадянам електронних інформаційних, адміністративних та інших послуг, забезпечення інформаційного суверенітету України. Незважаючи на позитивну динаміку розвитку електронних інформаційних ресурсів в Україні, невирішеними хронічними проблемами залишаються відомчий підхід до їх створення, значне дублювання інформації, відсутність єдиних стандартів та несумісність ресурсів, складність доступу тощо. Внаслідок такого стану сьогодні відсутня можливість надання інтегрованих державних послуг, у тому числі адміністративних, за допомогою електронних засобів. Нормативно-правова складова вирішення цієї проблеми передбачає прийняття концепції та стратегії впровадження електронного урядування, державної програми створення національного дипозитарію та інших заходів.

Розвиток телекомунікацій в Україні відбувається в загалом оптимальному на сьогодні напрямі – поступовому впровадженні інноваційних технологій, зокрема мереж останнього покоління, розрахованих на чимдалі глибшу конвергенцію інформаційних, мультимедійних, комп'ютерних форматів та сервісів. Основне завдання держави на цій стадії розвитку мережі Інтернет та її національного сегмента в Україні вбачається у подальшому розвитку та оптимізації відповідної нормативно-правової бази.

Однією з невирішених актуальних проблем ефективного формування та реалізації державної політики інформатизації і розвитку інформаційного суспільства залишається відсутність офіційно визнаної національної системи індикаторів (показників) оцінювання цих процесів та в цілому системи вимірювання стану інформатизації і розвитку інформаційного суспільства в Україні.

Статистичні спостереження Держкомстату не відповідають потребам державного управління в цих сферах із повноти, точності, достовірності, оперативності, функціональності тощо даних, а також не орієнтовані на аналіз ефективності виконання стратегій, планових та програмних документів у цій сфері. Інформація від учасників ринку ІКТ в основному має несистемний, фрагментарний, часто суб’єктивний характер. Опитування та аналіз, що здійснюють у цій сфері Держкомінформатизації, Держкомтелерадіо, Держзв’язку, Держспецзв’язку та інші органи виконавчої влади, є обмеженими, стосуються в основному тільки окремих питань стану інформатизації органів виконавчої влади та недостатньо узгоджені між собою.

В Україні широко використовують результати оцінювань різних міжнародних організацій, сформованих на базі різних підходів та методик, що не враховують особливості нашої країни, її визначальних документів з питань інформатизації та розвитку інформаційного суспільства.

Тому серед пріоритетних напрямів державної політики інформатизації та розвитку інформаційного суспільства, визначених у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України “Подолання впливу фінансово-економічної кризи та поступальний розвиток” та Розпорядженні Кабінету Міністрів України «“Про затвердження плану заходів з виконання завдань, передбачених Законом України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки”» від 15.08.2007 р. № 653-р [3], визначена розробка Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства.

Держкомінформатизації спільно з Держкомстатом створена міжвідомча робоча група з питань моніторингу інформаційного суспільства, а в рамках Національної програми інформатизації (далі – НПІ) започатковано проект заходів щодо запровадження Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства, серед результатів якого мають бути:

– методичні рекомендації щодо запровадження національної системи індикато-

рів (індексів) розвитку інформаційного суспільства [4];
- методика оцінювання стану розвитку інформаційного суспільства в Україні на основі національної системи індикаторів;
- методика формування узагальнених показників розвитку інформаційного суспільства на основі національної системи індикаторів;
- методика оцінювання ефективності державної політики та державного управління розвитком інформаційного суспільства;
- прогноз розвитку інформаційного суспільства в Україні на період до 2015 р.;
- методичні рекомендації щодо прогнозування перспектив розвитку інформаційного суспільства;
- пропозиції Держкомстату щодо внесення змін до системи державних статистичних спостережень з питань інформатизації та розвитку інформаційного суспільства: структури, механізмів, джерел інформації, проектів форм державних статистичних спостережень та інструкцій до них.

Як інтегрована характеристика рівня розвитку інформаційного суспільства або його структурних елементів використовуються композитні ІКТ-індекси (е-індекси), побудовані на базі наборів ІКТ-індикаторів, при цьому вибір індикаторів і методики побудови індексу значною мірою залежить від обраних пріоритетів. До основних індикаторів експерти включають, наприклад, індикатори стану доступу до телекомунікаційної інфраструктури: доступ населення й суспільства до радіо, телефону, ПК, Інтернету; шкіл – до ПК, Інтернету; медичних установ, місцевої влади й уряду – до телефону, ПК, Інтернету.

Існує більше ніж двадцять різних е-індексів, найбільш відомими з яких є:
- індекс цифрової спроможності або цифрової перспективи (Digital Opportunity Index, DOI), розроблений ITU в рамках WPIIS;
- індекс цифрового доступу (Digital Access Index (DAI), ITU;
- індекс мережної готовності (The World Economic Forum's Networked Readiness Index (NRI));
- індекс інформаційного суспільства (Information Society Index (ISI)), компанія IDS.

За результатами дослідження, проведеного Economist Intelligence Unit на замовлення Business Software Alliance (BSA), у 2008 р. Україна посіла 57-е місце у світі в “Індексі конкурентоспроможності в галузі ІТ”, поступившись однією позицією порівняно з рейтингом за 2007 р. [5].

Варто звернути увагу, що аналіз використання коштів Держбюджету на виконання робіт з інформатизації за останні роки свідчить, що в середньому 60% зазначених коштів витрачалось на фінансування проектів інформатизації органів фінансової та грошової системи, системи державного фінансово-економічного контролю [5].

Існуюча практика формування видатків на інформатизацію органів державної влади призводить до неможливості достатньої координації процесів інформатизації з боку Генерального державного замовника НПІ, оскільки потреба в коштах на виконання заходів з інформатизації, які здійснюються органами державної влади за окремими бюджетними програмами, формується безпосередньо Мінфіном без залучення Генерального державного замовника НПІ. Більшість проектів з інформатизації виконується в межах тих чи інших бюджетних програм, тому Генеральний державний замовник НПІ свої функції здійснює лише щодо певної частини бюджетних програм з інформатизації, визначених Мінфіном, що призводить до нерівномірного розподілу коштів Держбюджету на фінансування заходів з інформатизації, ставить органи державної влади в нерівні умови щодо досягнення кінцевих результатів.

Крім того, щороку Генеральним державним замовником НПІ здійснюється аналіз проектів законів про Державний бюджет України на наступний рік в частині видатків на інформатизацію, за результатами якого готуються та надсилаються до Мінфіну пропозиції до відповідної статті Держбюджету, якою визначається перелік бюджетних програм органів державної влади, що належать до сфери інформатизації та підлягають погодженню з Генеральним державним замовником НПІ. Але жодного разу такі пропозиції не були враховані Мінфіном.

Динаміка виділення коштів Держбюджету на виконання робіт з інформатизації впродовж останніх років свідчить, що обсяги фінансування бюджетних програм, віднесених Мінфіном до інформатизації, значно перевищують обсяги фінансування безпосередньо бюджетної програми “Національна програма інформатизації”. Так, загальний обсяг фінансування НПІ порівняно із загальним обсягом фінансування бюджетних програм з інформатизації становить лише 1,6%. Це не дає змоги формувати та фінансувати проекти інформатизації загальнодержавного значення.

До основних невирішених проблем при формуванні та реалізації НПІ можна віднести:
- недостатній рівень повноважень Генерального державного замовника НПІ для забезпечення ефективної взаємодії з Міністерством фінансів щодо форму-

вання переліку бюджетних програм з інформатизації органів державної влади, передбачених Законом України про Державний бюджет на відповідний рік, що унеможливлює виконання в повному обсязі функцій Генерального державного замовника НПІ в частині координації діяльності щодо визначення пріоритетних напрямів у сфері інформатизації;

- потребу вдосконалення існуючих механізмів формування та реалізації НПІ з метою консолідації бюджетних коштів та їх раціонального використання на інформатизацію з бюджетів усіх рівнів для уникнення їх розпорошення у різних цільових програмах;
- украй обмежений обсяг фінансування НПІ, склад проектів якої спрямовано на розробку та впровадження інтеграційних і типових рішень, що призводить до того, що проекти інформатизації стратегічного спрямування не виконуються в повному обсязі і впровадження результатів їх виконання не дає очікуваної ефективності, зокрема, відсутність типових рішень змушує органи державної влади розробляти свої технології щодо створення систем електронного документообороту, створення інформаційно-аналітичних систем, тощо; недостатня система національних стандартів з інформаційних технологій, гармонізованих із ISO/IEC та CEN/CENELEC стандартами, не сприяє розширенню експортного потенціалу відповідної сфери;
- відсутність дієвого механізму реалізації загальнонаціональних проектів інформатизації, які мають масштабне і визначальне значення для держави та потребують інтенсивної міжвідомчої і міжрегіональної координації з боку Генерального державного замовника НПІ, суттєво ускладнює їх започаткування та ефективну реалізацію, не сприяє їх раціональному використанню, а також унеможливлює інтеграцію існуючих проектів або вимагає на це додаткових витрат;
- недостатня штатна чисельність Генерального державного замовника НПІ для здійснення процесу формування та виконання НПІ, зокрема, проведення експертизи та погодження проектів інформатизації органів виконавчої влади, що виконуються в межах НПІ, регіональних та галузевих програм інформатизації.

IV. Висновки

Таким чином, шляхами вирішення існуючих проблем мають стати:

- збільшення обсягів фінансування бюджетної програми „Національна програма інформатизації";
- вжиття органами державної влади невідкладних заходів щодо формування галузевих програм інформатизації, забезпечення виконання відповідних проектів інформатизації лише в рамках таких програм;
- залучення Генерального державного замовника НПІ до розгляду бюджетних запитів органів державної влади з метою визначення належності до сфери інформатизації відповідних бюджетних програм;
- внесення змін до штатної чисельності та структури Генерального державного замовника НПІ в частині збільшення кількості фахівців, зайнятих у процесі формування та виконання НПІ.

ІТ-сфера належить до найбільш динамічних та наукоємних сфер життєдіяльності суспільства та держави, тому у ній завжди існує потреба у кваліфікованих кадрах. На сьогодні практично кожна організація, незалежно від роду діяльності та форми власності, має потребу в автоматизації своєї роботи та підвищенні інформаційної й комп'ютерної грамотності свого персоналу.

Усе це зумовлює ряд особливостей кадрової політики сфери ІТ, серед яких, зокрема, швидка зміна потреб у кваліфікації кадрів, активне використання аутсорсингу, віддаленої роботи. Рівень заробітної плати фахівців ІТ-сфери в середньому є одним із найвищих порівняно з іншими галузями, але нерідко роботодавці ІТ-сфери висувають високі вимоги до знань і вмінь, якими мають володіти працівники.

Тому в цьому контексті стратегічно важливим для держави є розвиток науково-методичної бази закладів освіти, які реалізують підготовку фахівців з ІТ.

Вирішення цих завдань, як і раніше, потребує: активізації участі інфокомунікаційних компаній у практичній підготовці студентів та розвитку матеріально-технічної бази сучасного обладнання кафедр у вищих навчальних закладах і розробки та запровадження постійно діючої системи моніторингу ринку праці щодо кількісних і якісних потреб в ІКТ-фахівцях, а також урахування його результатів при визначенні державного замовлення.

Література

1. Інноваційна стратегія українських реформ / [А.С. Гальчинський, В.М. Геєць, А.К. Кінах та ін.]. – К. : Знання України, 2004. – 338 с.
2. Доповідь про стан та розвиток інформатизації в Україні за 2009 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws.
3. Закон України "Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки" від 09.01.2007 р. № 537-V

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.osvita.org.ua/pravo/law_00.
4. Індикатори розвитку інформаційного суспільства (Indicators of Information society development) – перелік показників, які характеризують розвиток інформаційного суспільства в інформаційному, економічному та соціальному розрізах [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://glossary.ru/cgi-bin/g1_sch2.cgi?RIt(uwsg.outtu1).
5. Полякова Л.П. Державне управління інформаційно-освітнім середовищем інноваційних університетських комплексів : монографія / Л.П. Полякова ; [за заг. ред. О.С. Поважного]. – Донецьк : Ноулідж, 2010. – 351 с.

Дєгтяр А.О. Інформатизація державного управління: сучасні проблеми та вектор розвитку

Анотація. *У статті визначено вектор розвитку України в контексті інформатизації державного управління, досліджено стан інформатизації в органах державного управління, здійснено огляд невирішених методологічних проблем у сфері інформатизації державного управління в Україні та перспектив їх вирішення.*

Ключові слова: *інформаційне суспільство, державне управління, інформаційно-комунікаційні технології, інформатизація, органи державної влади, аутсорсинг, індекси, індикатори.*

Дегтяр А.О. Информатизация государственного управления: современные проблемы и вектор развития

Аннотация. *В статье определен вектор развития Украины в контексте информатизации государственного управления, исследовано состояние информатизации в органах государственного управления, осуществлен обзор нерешенных методологических проблем в сфере информатизации государственного управления в Украине и перспектив их решения.*

Ключевые слова: *информационное общество, государственное управление, информационно-коммуникационные технологии, информатизация, органы государственной власти, аутсорсинг, индексы, индикаторы.*

Dehtyar A. Informatization of state administration: modern problems and vector of development

Annotation. *In the article a vector of development of Ukraine in the context of informatization of state administration is certain, investigational the state of informatization in the organs of state administration is investigated, the review of unsolved methodological problems in the field of informatization of state administration in Ukraine and prospect of their decision is done.*

Key words: *informative society, state administration, informative and communicative technologies, informatization, public authorities, outsourcing, indexes, indicators.*

УДК 614.2:325.455

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВЕТЕРИНАРНОЮ СПРАВОЮ

Довгань В.І.
кандидат ветеринарних наук, доцент
Хмельницький університет управління і права

І. Вступ

Значення ветеринарії в розвитку аграрного сектора економіки зумовлено, перш за все, тими витратами у виробництві, які пов'язані зі смертністю тварин, втратою продуктивності в період захворювань (ензоотій та епізоотій) і затримкою або повним припиненням товарообігу тварин та продуктів тваринництва внаслідок проведення карантинних заходів.

Сьогодні діяльність керівників і фахівців служби ветеринарної медицини має бути спрямована на всебічне підвищення ефективності виробництва. При подальшій інтенсифікації цієї галузі аграрного сектора важливого значення набуває економічний аналіз ефективності ветеринарних заходів, які дають можливість знизити рівень захворюваності й падежу тварин, створення здорових стад у господарстві різних категорій і різних форм власності.

Останніми роками в країні відбувається процес становлення ринкових відносин, реформування форм власності, ці зміни суттєво впливають також на організацію ветеринарного обслуговування. Проте визначення пріоритетних напрямів розвитку ветеринарної справи, формування моделі розвитку ветеринарної медицини неможливе без дослідження зарубіжного досвіду розвинутих країн світу щодо організації системи ветеринарного обслуговування.

Питання організації ветеринарної медицини досліджують такі науковці, як: В.І. Власенко, П.І. Вербицький, І.П. Калінін, О.І. Мануйленко, В.З. Ярчук та ін. Проте досі немає єдиної думки щодо пріоритетних напрямів розвитку ветеринарної справи, не вирішено проблеми державного управління в цій сфері.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати існуючі моделі організації ветеринарної справи за кордоном і визначити можливості використання передового досвіду на теренах України.

ІІІ. Результати

Кожна країна світу формує власну модель розвитку, у тому числі галузі ветеринарної медицини. З метою аналізу організації ветеринарної справи розвинутих країн проведемо дослідження сфери ветеринарного обслуговування Франції та США.

Більшість ветеринарів Франції займається приватною практикою, проте значна їх частина також працює в державних структурах – ветеринарних службах. Протягом багатьох років така діяльність розвивається, що пов'язано зі зростанням попиту на неї, зумовленого турботою про суспільне здоров'я, захист тварин і довкілля.

Насамперед, значущість французьких ветеринарних служб полягає в дуже глибокому зв'язку їх завдань, які охоплюють весь ланцюг – від розведення тварин до кінцевого споживача [1, с. 17]. Іншим здобутком французьких ветеринарних служб є надання освіти персоналу. Існування двох державних інститутів спеціальної освіти дає змогу забезпечити однорідність одержання технічних та юридичних знань, можливість підвищити кваліфікацію працівників ветеринарних інспекцій.

Третьою складовою французької ветеринарії є її централізована організація. Централізм як позитивний показник організації – дискусійний для багатьох галузей через ризик віддалення від місцевих проблем. Проте коли йдеться про інспекцію та санітарну поліцію, він є гарантом незалежності та ефективності в державному масштабі.

Нарешті, існування подвійної мережі ветеринарних лабораторій на національному та місцевому рівнях є технічним і науковим фундаментом, необхідним для вирішення завдань, що стоять перед ветеринарною службою.

Завдання французьких ветеринарних служб пов'язані з трьома основними напрямами діяльності:

- суспільне здоров'я;
- здоров'я та захист тварин;
- охорона довкілля.

Що стосується суспільного здоров'я, то французькі ветеринарні служби відповідають перед законом за подолання та контроль за основними хворобами тварин, що передаються людині. Ветеринарні служби контролюють усі продукти тваринного походження. Нагляд здійснюється на всіх рівнях виробничого ланцюга та збуту.

Що стосується здоров'я тварин, то французькі ветеринарні служби покликані боро-

тися з основними хворобами, які можуть масово вражати поголів'я.

Нарешті, ветеринарні служби під наглядом Міністерства охорони навколишнього середовища виконують завдання з контролю та боротьби із забрудненням приміщень для розведення тварин і підприємств харчової промисловості. Концентрація деяких типів виробництва продукції тваринного походження (птиця, свинина), а також будівництво великих закладів харчової промисловості (бойні, молочні заводи, санутильзаводи) збільшують загрозу забруднення довкілля. Ветеринарні ж служби покликані в рамках закону обмежити цей негативний вплив.

Ветеринарні служби є державними органами, у яких працюють службовці. Для підтримки їх діяльності задіяні й інші ветеринари та техніки. Державні службовці мають виключне право на проведення інспекцій із залученням санітарної поліції (для вжиття заходів у випадку оголошення спалаху однієї з регламентованих хвороб). Серед них є лікарі, з яких складається керівництво французьких ветеринарних служб. Ці ветеринарні лікарі добираються за конкурсом і здобувають спеціальну освіту під час першого року стажування в Інституті при Міністерстві сільського господарства (ДІВС – Державній інститут ветеринарних служб), який забезпечує не тільки засвоєння специфічного технічного матеріалу державними ветеринарами (санітарні вимоги, інспекція м'яса різних видів тощо), а й надає більш загальну освіту, необхідну для їхньої діяльності.

Виконавчий персонал складається з техніків ветеринарних служб. Ці державні службовці теж добираються за конкурсом і здобувають спеціальну освіту в одному з інститутів Міністерства протягом двох років. Така форма навчання дає змогу отримати надзвичайно кваліфікований персонал для виконання особливих державних завдань. Техніки здійснюють інспекції першого рівня й мають законне право встановлювати порушення норм.

Крім державних службовців, які проводять інспекції, ветеринарні служби мають мережу ветеринарних лабораторій, де зібрані місцеві службовці чи працівники державних органів.

Нарешті, у сфері здоров'я тварин існує тісна співпраця з приватними ветеринарами, які виконують епідеміологічні дослідження у тваринництві; вони також беруть участь у боротьбі з регламентованими хворобами.

Структура ветеринарної служби Франції така: центральна ветеринарна адміністрація, розташована в Парижі, розробляє державні норми, що не суперечать нормам ЄС, і забезпечує координацію державних дій. Цей заклад підпорядковано Генеральній дирекції з питань харчування. Начальник ветеринарних та фітосанітарних служб несе відповідальність за три структури ветеринарної сфери: управління здоров'я та захисту тварин; управління з питань харчової гігієни; міжнародне представництво санітарної координації.

У галузі ветеринарії функції державної інспекції надаються виключно державним службам. Отже, у Франції існують тільки державні ветеринарні служби, на відміну від інших європейських країн, де певні ветеринарні прерогативи інколи мають місцеві органи.

Місцеві (державні) ветеринарні служби мають упроваджувати національні норми та директиви центральної адміністрації в усі галузі, на які поширюється їх легальна компетенція. Кожна місцева ветеринарна структура має директора ветеринарної служби й ветеринарів-інспекторів. Кількість працівників місцевих служб залежить від кількості господарств, що займаються розведенням тварин, а також від можливості переробки продукції в департаменті. Так, департаменти з великою концентрацією тваринницьких господарств можуть налічувати до 150 працівників державних ветеринарних служб.

До мережі ветеринарних лабораторій Франції входять 12 лабораторій, підпорядкованих одному державному органу – Національному центру ветеринарних та харчових досліджень (НЦВХД). Ця державна структура значною мірою фінансується Міністерством сільського господарства та через державні контракти на наукові дослідження.

Основними завданнями Центру є проведення досліджень та надання порад у галузях, пов'язаних з ветеринарними інспекціями: зооноз, хвороби тварин, харчова гігієна тощо. Дослідження стосуються методів діагностики та інших наукових аспектів (наприклад, епідеміології). Вони розташовані по всій території Франції. Їх місцезнаходження часто пов'язане з певними видами регіональної діяльності в галузі розведення тварин і харчування.

Зовсім інша організація ветеринарної справи спостерігається в США. Так, за даними Американської ветеринарної асоціації (AVMA), на 1 січня 2009 р. в США було 60 190 професійно активних ветеринарних лікарів, з них працюють виключно з великими тваринами – 4,4%, переважно з великими тваринами – 9,4%, переважно з дрібними тваринами – 13,3%, виключно з дрібними тваринами – 57,6%, з кіньми – 4,1%, змішану практику мають 7,5%.

Ветеринарні лікарі працюють з одним або декількома видами тварин чи за окремою дисципліною, оскільки в США особливо

широко диференційована спеціалізація фахівців ветеринарної медицини [2, с. 4].

В умовах постійної концентрації та спеціалізації тваринництва в США ветеринарні лікарі добре розуміються на його зоотехнічних та економічних аспектах. Основний наголос у роботі ветеринарів у таких умовах робиться на ветеринарних і зоотехнічних профілактичних заходах та відповідному консультуванні фермерів або менеджерів ферм. Основна частина робіт ведеться в місцях утримання тварин, чим зумовлена значна економія коштів на обладнанні та утриманні ветеринарних лікарень. У 2003 р. ветеринарне обслуговування однієї продуктивної тварини коштувало: молочної корови – 46 дол., великої рогатої худоби на відгодівлі – 11 дол., свині – 12 дол., вівці – 12 дол. У 2008 р. середній річний прибуток ветеринарів, які працювали виключно з продуктивними тваринами, становив 63 547 дол.

Це пов'язано зі зростанням кількості дрібних тварин (особливо в міських та приміських районах). Середній річний прибуток ветеринара, який практикує виключно з дрібними тваринами, у 2008 р. дорівнював 57 992 дол. [3, с. 13].

Ветеринарна лікарня є важливою частиною як міської, так і сільської громади. Клієнти бажають тільки найкращого для своїх домашніх улюбленців. Сучасні ветеринарні лікарні для дрібних тварин надають терапевтичні та хірургічні послуги найвищої якості. Найбільші й найкраще обладнані ветеринарні лікарні діють у великих містах. Крім сучасного устаткування, вони мають гарно обладнані приміщення для до- і післяопераційного утримання та лікування тварин. Вони укомплектовані кваліфікованим персоналом – як ветлікарями (саме в таких установах працює значна кількість ветеринарних спеціалістів вузького профілю), так і ветеринарними техніками та помічниками [4, с. 13].

Мінімальні вимоги до ветеринарної лікарні включають наявність кімнати для очікування, офісу, оглядового приміщення з обладнанням для отримання рентгенівських знімків, операційної, невеликої лабораторії та приміщень для спостереження й післяопераційного догляду.

Зазвичай на амбулаторний прийом ветеринарний лікар резервує від 4 до 6 годин щоденно; 2–3 години на хірургічні операції. Крім того, декілька годин щодня витрачається на консультації для власників тварин з приводу особливостей догляду за домашніми улюбленцями з урахуванням їх фізіологічного стану та віку, корекції поведінки тощо. Багато власників тварин консультуються з приводу розробки тривалих програм профілактичного лікування, які надають їм упевненості щодо майбутнього їх утриманців.

Хоча значна частина приватних ветпрактик належить власнику, який безпосередньо і працює (особливо спеціалізовані щодо дрібних тварин і коней), але помітна тенденція до поширення різних форм співпраці ветлікарів.

Значна частина приватних партнерських практик є такими, де один чи два власники практики фактично наймають інших "партнерів" за контрактом на визначений термін, після завершення якого "молодші партнери" можуть або поновити контракт на інших умовах, або ж залишити це партнерство й перейти на іншу роботу чи заснувати власну практику.

Найчастіше "молодшими" партнерами стають випускники ВНЗ (77,7% випускників ветеринарних ВНЗ США 2005 р. почали виробничу діяльність, вступивши до приватних ветеринарних практик; їх середня річна заробітна плата дорівнює 34 468 дол.) [4, с. 14].

Декілька ветеринарів з одного округу, залишаючись власниками своїх особистих практик, утворюють кооперативну спілку, яка будує та обладнує клініку для спільного користування й наймає допоміжний персонал (діловоди, ветеринарні техніки, помічники, прибиральники та ін.), що значно заощаджує кошти. У практиках такого типу створюються найкращі умови для спеціалізації в окремих галузях ветеринарної медицини, що значно підвищує якість обслуговування клієнтів.

Середня вартість майна ветпрактики в США становила 233 101 дол.; середній річний чистий прибуток – 140 179 дол., а середні річні витрати – 282 042 дол., тобто витрати "з'їдають" приблизно дві третини середнього річного валового доходу практики (422 221 дол.) [4, с. 14].

Після закінчення програми професійної освіти й здобуття ступеня "лікар ветеринарної медицини" випускники ветеринарних ВНЗ США, які бажають займатись приватною практикою, повинні отримати ліцензію.

Ліцензійні екзамени проводить Державна ветеринарна екзаменаційна рада кожного штату. Членів ради зазвичай призначає губернатор штату з-поміж найвидатніших практиків. Рада працює згідно з актом про ветеринарну практику відповідного штату або території, який визначає час та місце проведення екзамену. Екзамен, що складається з письмової, усної та практичної частин, треба скласти тільки один раз, але ліцензія в більшості штатів має поновлюватись щорічно. Існує тенденція до збільшення циклу ліцензування до двох років, у штаті Айова та Пуерто-Ріко запровадили трирічний цикл ліцензування. У 26 штатах, окрузі Колумбія та Пуерто-Ріко для поновлення ліцензії необхідно протягом міжліцензійного

циклу пройти курси підвищення кваліфікації різного, залежно від штату, рівня.

Існує також загальнонаціональний екзамен, що готується Професійною екзаменаційною службою американської асоціації охорони народного здоров'я та Національною радою ветеринарних екзаменаторів. Цей екзамен проводиться щорічно в червні. Його результати визнаються радами всіх штатів, але кожен окремий штат має право висувати додаткові вимоги до складання екзаменів. Таким чином, привілей практики надається в тому штаті, у якому складався екзамен. Існує лише невелика мережа взаємовизнаних ліцензій, тому ветлікар, який переїхав з одного штату в інший, здебільшого має скласти ліцензійний екзамен знову, щоб отримати права на практику в новому штаті.

IV. Висновки

Отже, проведене дослідження дає можливість зробити такі висновки:

- з метою забезпечення більш жорсткого ветеринарного контролю необхідно використати досвід Франції в організації державної служби ветеринарної медицини;
- централізована підготовка фахівців в освітніх закладах (як у Франції) дасть змогу отримати підготовлених та освічених лікарів;
- використання досвіду функціонування приватних ветеринарних клінік США дасть можливість отримувати більш якісні послуги відповідно до існуючих потреб;
- запровадження екзаменів під час видачі ліцензій створить можливості щодо додаткового контролю за діяльністю ветеринарних лікарів.

Література

1. Ситарчук В.І. Приватна ветеринарна практика. Історія, проблеми та перспективи / В.І. Ситарчук // Ветеринарна медицина України. – 2001. – № 11. – С. 17–21.
2. Косенко М. Наука – виробництву / М. Косенко, В. Величко // Ветеринарна медицина України. – 2005. – № 6. – С. 4–6.
3. Вербицький П.І. Історія ветеринарної медицини України / П.І. Вербицький. – К., 2002. – 384 с.
4. Калінін І.П. Приватна ветеринарна практика в США / І.П. Калінін, О.І. Мануйленко // Ветеринарна медицина України. – 2004. – № 11. – С. 13–15.

Довгань В.І. Зарубіжний досвід державного управління ветеринарною справою

Анотація. *У статті розглянуто особливості організації ветеринарної справи у Франції та Сполучених Штатах Америки, визначено перспективи застосування досвіду розвинутих країн при підготовці й ліцензуванні ветеринарних спеціалістів та організації приватної ветеринарної практики.*

Ключові слова: *державне управління, ветеринарна справа, ветеринарна служба, державна інспекція, державний службовець.*

Довгань В.И. Зарубежный опыт государственного управления ветеринарным делом

Аннотация. *В статье рассмотрены особенности организации ветеринарного дела во Франции и Соединённых Штатах Америки, определены перспективы использования опыта развитых стран мира при подготовке и лицензировании ветеринарных специалистов и организации частной ветеринарной практики.*

Ключевые слова: *государственное управление, ветеринарное дело, ветеринарная служба, государственная инспекция, государственный служащий.*

Dovgan V. Foreign experience of veterinary state administration

Annotation. *In the article the features of veterinary business organization are considered in such countries as France and the United States of America, the prospects of experience use of world's developed countries are defined during preparation and licensing veterinary specialists and organization of private veterinary practice.*

Key words: *state administration, veterinary, veterinary service, state inspectorate, public servant.*

УДК 378.014(477)

ДО ПИТАННЯ ПРО ДЕЯКІ ТЕОРЕТИЧНІ ПОЛОЖЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ

Домбровська С.М.

кандидат історичних наук, доцент
Міжнародний слов'янський університет, м. Харків

І. Вступ

Освіта – це стратегічний ресурс соціально-економічного і культурного розвитку суспільства, поліпшення добробуту людей, забезпечення національних інтересів, зміцнення авторитету і конкурентоспроможності держави на міжнародній арені. Процес наближення України до Європи відбувається за кількома напрямами, один із яких – освітянський. В умовах приєднання України до Болонського процесу цілком закономірною стала необхідність перебудови і вдосконалення системи державного управління вищою освітою щодо спрямування української освіти на досягнення нею сучасного світового рівня, збільшення внеску в розвиток економіки, науки, освіти, культури країни й добробуту народу. Таким чином, актуальність теми дослідження визначається, насамперед, соціальним замовленням: до чого і як необхідно готувати майбутніх спеціалістів у сучасних соціально-економічних умовах і що потрібно змінити в системі державного управління вищою освітою України.

Доцільність дослідження проблеми державного управління системою вищої освіти в Україні зумовлена також необхідністю пошуків, розробки й впровадження ефективної системи державного управління, яка має забезпечити освітню галузь оптимальними умовами функціонування, створити системний механізм її саморегуляції на загальнонаціональному, регіональному, місцевому рівнях, у ВНЗ і наукових установах. При розробці та впровадженні стратегії подальшої розбудови системи державного управління освітою надзвичайно важливим є врахування історичного досвіду державного управління освітою, адже перенесення зарубіжних моделей державного управління освітою не дасть позитивних наслідків, якщо не враховуватимуться тенденції, закономірності, принципи вітчизняного досвіду управління освітою.

Аналіз наукових досліджень свідчить про наявність значної кількості праць вітчизняних і зарубіжних авторів, що стосуються державної освітньої політики й управління освітою. Це дослідження Б. Данилишина, Д. Дзвінчука, Г. Дмитренка, К. Корсака, В. Куценко, В. Лугового, В. Майбороди, В. Огнев'юка, В. Паламарчука, А. Прокопенка, О. Яришко та ін.

ІІ. Постановка завдання

Метою статті є узагальнення теоретичних положень реформування державного управління системою вищої освіти України.

ІІІ. Результати

Термін "державна політика у сфері освіти" або "державна освітня політика" почав використовуватися в науковій літературі з 60–70-х рр. ХХ ст., коли освіта почала розглядатися як найважливіший фактор економічного розвитку й соціального прогресу, як сфера, що потребує особливої уваги на загальнодержавному рівні. Дослідження історичного досвіду управління освітою й аналіз праць вітчизняних і зарубіжних учених, категоріальний аналіз проблеми в науковій літературі дали змогу уточнити поняття "державне управління вищою освітою" як організовану самостійну частину загального процесу державного управління, що включає цілеспрямоване вироблення, прийняття та реалізацію організаційних, регулювальних, координаційних, контрольних і мотиваційних впливів на сферу вищої освіти. Ці теоретичні моделі та виміри державного управління освітою дають можливість визначення певної логіки пізнання її необхідних умов для вивчення концептуальних засад формування й здійснення державної освітньої політики в Україні.

У нових соціально-економічних умовах освіта здобуває високий статус, оскільки саме вона буде сприяти переходу до інформаційного суспільства й формуванню пріоритетів розвитку держави. Високоосвічена молодь – головний стратегічний резерв соціально-економічних реформ в Україні, без якого неможливий подальший розвиток суспільства. Освіта виступає одним із основних чинників соціальних перетворень, оскільки її можливості впливу на розвиток суспільства є значними внаслідок охоплення практично всього населення. Тому освіта безпосередньо впливає на економічне, політичне й соціальне життя суспільства, закладає потенційні підвалини його вдосконалення. Побудова громадянського суспільства може бути забезпечена лише за умови переорієнтації освіти на цінності демократії. Це завдання об'єктивно виступає соціальним замовлен-

ням як населення в цілому, так і добровільних громадських організацій та рухів зокрема [6]. Завдяки продуманим управлінським заходам в освітній галузі можна формувати правову культуру громадян, що мають як партнери взаємодіяти з державою.

Нагальною потребою за цих умов виступає вироблення ефективного і результативного управління освітою. У діяльності освітньої галузі щодо формування активного члена громадянського суспільства важлива роль належить органам державного управління освітою, зокрема, обласного та районного рівнів, адже саме вони мають найбільше можливостей для ефективної взаємодії на місцях з громадськими організаціями, партіями, об'єднаннями, окремими громадянами в ході вдосконалення навчально-виховного процесу. Врахування потреб і запитів членів громадянського суспільства щодо надання освітніх послуг має здійснюватися шляхом прийняття конкретних управлінських рішень, які, не виходячи за межі компетенції того чи іншого органу управління освітою, повинні водночас ґрунтуватися на чинній нормативно-правовій базі та враховувати регіональні аспекти, традиції освіти, що історично склалися в області, районі чи місті.

Зміни у функціонуванні органів управління потребують упровадження в їх діяльність процедур прогнозування, аналізу та коригування разом із використанням традиційних організаційно-контрольних функцій. Це потребує вдосконалення технології управлінської діяльності органу влади та відносин в освітній галузі.

Технологія управління розглядається як ефективне поєднання можливостей наявних умов для провадження освітньої діяльності (матеріальна база, технічні засоби навчання, методичне та навчальне забезпечення) та організаційних форм роботи (планування, аналіз, прийняття рішень, організація виконання) [5]. При цьому важливим є те, що у громадянському суспільстві держава та її органи управління й суспільні інститути (громадські організації, партії, релігійні громади, профспілки тощо) виступають як партнери.

У процесі державного управління реформуванням освітньої системи необхідно чітко визначити основні завдання й напрями оновлення змісту освіти. Ця діяльність має ґрунтуватися на таких засадах:

- врахування вікових особливостей сприйняття та мислення дітей і молоді;
- формування активної життєвої позиції, конструктивно-критичного мислення;
- доступності навчального матеріалу для ефективного засвоєння більшістю учнів;
- науковості;
- вміння застосовувати набуті знання з основ наук у повсякденному житті;
- використання останніх досягнень педагогічної науки [1].

Кардинальне оновлення змісту освіти є чи не найскладнішим завданням сучасного державного управління галуззю. Враховуючи, що створення інформаційної цивілізації потребує, у першу чергу, створення умов для самореалізації особи, а не набуття нею чітко регламентованого обсягу знань і вмінь, діяльність місцевих органів управління освітою має перебудовуватися в напрямі збору інформації та аналізу даних з реформування освітньої галузі. Але надмірна централізація управління ВНЗ (найгостріше відчутна у розподілі ресурсів, виборі наукової тематики діяльності підрозділів), бюрократичні принципи їх роботи створюють серйозні перешкоди для розвитку вітчизняної системи освіти. Громіздка, негнучка управлінська структура ВНЗ має тенденцію до зростання. Багато підрозділів дублюють функції один одного. Хоча в напрямі вирішення цих проблем пропонуються зміни у Законах України "Про освіту" та "Про вищу освіту", зокрема, посилення автономії ВНЗ, демократизація їхнього життя, а саме надання права керівникам, ученим радам самостійно формувати штатний розпис, вносити зміни до бюджету. Незважаючи на підвищення соціальної значущості проблем розвитку й оновлення післядипломної освіти в Україні, законодавча основа для ефективної реалізації її функцій у вказаній сфері ще не склалася. Крім того, згідно з принципами автономії навчальних закладів, відповідальність за якість вищої освіти перекладається на кожний конкретний навчальний заклад. Реалізація основних принципів дотримання якості освіти надає можливість оптимізувати планування, більш ефективно перерозподіляти ресурси, концентрувати увагу органів державного управління на структурних підрозділах ВНЗ, визначати додаткові стратегічні цілі, а головне – систематично оцінювати результати діяльності кожного конкретного викладача, кафедри, наукової лабораторії, факультету, вищого навчального закладу. У свою чергу, це вимагає втілення в життя комплексу таких заходів:

- розробка нормативно-правових, організаційних, науково-методичних, фінансових та інших документів, які регламентують функціонування системи державного контролю якості освіти;
- оптимізація мережі вищих навчальних закладів;
- формулювання вимог до якості підготовки фахівців у вищих навчальних закладах і контроль за її відповідністю;

– удосконалення системи державної атестації, структури та критеріїв роботи ДЕК [2].

На сьогодні в Україні до проблем, пов'язаних зі стандартизацією освіти, належать питання якості освіти, уніфікації та адаптивності освітніх програм, зрозумілості їх змісту та можливості практичної реалізації, визнання документів про освіту. Їх вирішення стосується не тільки нашої держави. В умовах глобалізації економіки проблеми стандартизації активно обговорюються у багатьох країнах світу, оскільки освіта глибоко інтегрована в економіку, суспільне життя, а її якість істотно впливає на рівень життя та можливість сталого розвитку світового співтовариства. У сучасних умовах наша держава рухається до нових, більш дієвих і правомірних стандартів демократії, цивілізованого, соціально орієнтованого господарства. Важливого значення набуває спрямування вищої освіти на досягнення нею нового світового рівня, а саме: створення відповідних умов для підвищення конкурентоспроможності закладів вищої освіти; оновлення її змісту; урізноманітнення форм і вдосконалення державного фінансування вищої освіти; впровадження прозорості та відкритості фінансово-економічного механізму; перебування державних і недержавних освітніх закладів в однакових умовах функціонування; поширення пільг в оподаткуванні навчальних закладів; збільшення внеску в розвиток економіки нашої держави, науки, освіти, культури країни й добробуту народу. Інтеграція вищої освіти у світову систему – це об’єктивний процес, що не повинен розвиватися не керовано. Світова громадськість може й повинна бачити та аналізувати його позитивні й негативні аспекти, приймати важливі управлінські рішення з його координації та корекції. Важливу роль у процесі розвитку міжнародної інтеграції освіти відіграють міжнародне співробітництво й такі міжнародні організації, як ЮНЕСКО [3].

Усі складові вищої освіти як соціального явища є об’єктом державного регулювання, а тому рух до нової, адекватної вимогам постіндустріальної цивілізації системи вищої освіти пов’язаний, у першу чергу, зі зміною сутності й статусу методів системи державного управління вищої освіти. Успішна реалізація цього завдання залежить від належної діяльності об’єктів і суб’єктів управління. Одним із важливих аспектів управління ВНЗ виступають механізми управління, під якими варто розуміти сукупність способів здійснення функцій управління, що забезпечують досягнення встановлених цілей і результатів. Привести в дію організовану систему та отримати відповідний результат можна лише через вплив на неї керівного органу. Для цього необхідні певні інструменти, які б забезпечували досягнення поставлених цілей. Такими інструментами прийнято вважати механізми управління в освітній системі, що являють собою динамічну структуру гнучкої взаємодії соціальних суб’єктів, характер якої складається й визначається їх соціальною поведінкою. Механізми державного управління виконують регулювальну й мобілізаційну функції, що виявляються в активізації суб’єктів управління та зміні їх цільових і ціннісних настанов у процесі проектування змін в освіті, забезпечує зв’язок і взаємозумовленість управлінських рішень [4]. Таким чином, на основі найхарактерніших ознак державного управління визначено ті механізми, що належать до класу інноваційних. Доведено, що цим ознакам відповідають стандарти вищої освіти, які є інноваційними механізмами державного управління. Законом України “Про вищу освіту” встановлено, що стандарт вищої освіти – це сукупність норм, які визначають зміст вищої освіти, зміст навчання, засоби діагностики якості вищої освіти та нормативний термін навчання.

Під стандартизацією у сфері державно-управлінської освіти варто розуміти процес вироблення і впровадження в життя освітніх стандартів, які забезпечують набуття студентами професійної компетентності. Інноваційний розвиток вищої школи передбачає зміну принципів і механізмів державного управління нею. Оптимізація управління передбачає зменшення кількості рівнів управління, його децентралізацію, розширення соціальної бази, підвищення дисципліни суб’єктів управлінських відносин. Для формування державно-суспільного управління потрібне не тільки врахування взаємного інтересу суб’єктів, а й виконання взаємних зобов’язань.

IV. Висновки

Дослідження інноваційних процесів у вищій школі України, як показав проведений аналіз, тісно пов’язане з виявленням і описом істотних характеристик суспільства, що структурується в ході постіндустріальних трансформацій.

Комплексний аналіз структурних і змістовних інновацій у системі вітчизняної вищої освіти дав змогу переосмислити з позицій сьогодення історичний досвід розвитку вищої школи в Україні, узагальнити результати моніторингу змін, які відбувались у ній у період розбудови й самоствердження української державності. Таким чином, роль вищої освіти зростає в економіці кожної країни, оскільки вища освіта є високоефективним інвестиційним ресурсом. Призначення освіти полягає у необхідності формування особистості громадян та підготовки професійних працівників. Ця галузь відіграє уніка-

льну роль, готуючи висококваліфікованих спеціалістів для ринку праці та створюючи умови для забезпечення стабільного розвитку економіки України. Вища освіта виступає важливим фактором забезпечення конкурентоспроможності країни, а в підвищенні конкурентоспроможності та інноваційному розвитку національної економіки провідну роль має відігравати сукупність ефективних політико-правових, економічних, соціо-культурних, технологічних та інфраструктурних факторів, які забезпечували б національну конкурентоспроможність вищої освіти та зміцнювали її роль. Тому врахування всіх перелічених вище заходів при вдосконаленні державної стратегії в управлінні освітою може кардинально поліпшити освітню парадигму вищої школи.

Першочерговими завданнями є налагодження високопрофесійного наукового, аналітичного і прогностичного супроводу управлінських рішень, подолання фрагментарності статистики, підготовка всебічної інформації з опорою на соціологічні дослідження (зміни в освітніх потребах різних прошарків населення і регіонів, усебічний моніторинг якості освіти, оцінювання ситуації споживачами освітніх послуг, динаміка соціокультурних орієнтацій учасників навчально-виховного процесу, мобільність світоглядних очікувань і установок відповідно до загальної соціокультурної динаміки у країні та світі).

Література

1. Андрущенко В.П. Модернізація освіти: політика і практика / В.П. Андрущенко // Педагогіка і психологія. – 2002. – № 3. – С. 12–15.
2. Бабак В.П. Доповідь “Про стан і перспективи розвитку вищої освіти в Україні” / В.П. Бабак. – К. : Парлам. вид-во, 2004. – 184 с.
3. Балбеко А.М. Новые подходы к управлению развитием высшей школой и задачи повышения качества высшего образования / А.М. Балбеко // Право и образование. – 2007. – № 12. – С. 4–8.
4. Вища школа України: реальність і тенденції розвитку : монографія / [Г.І. Артемчук, В.В. Попович, Г.Г. Січкаренко]. – К. : Ленвіт, 2004. – 176 с.
5. Наукові основи управління в системі освіти : монографія / [А.І. Прокопенко ; Харк. нац. пед. ун-т ім. Г.С. Сковороди]. – Х., 2005. – 304 с.
6. Яременко Л.М. Роль і місце вищої освіти в забезпеченні конкурентоспроможності та інноваційного розвитку національної економіки / Л.М. Яременко // Економічний вісник університету : зб. наук. пр. учених та аспірантів / [голов. ред. Т.М. Боголіб]. – 2007. – Вип. 4. – С. 52–58.

Домбровська С.М. До питання про деякі теоретичні положення реформування державного управління системою вищої освіти України

Анотація. *У статті проаналізовано теоретичні аспекти і положення впливу держави на реформування системи вищої освіти України, методи подолання бюрократизму у науці та управлінні нею. Запропоновано механізм упровадження наукових результатів в освітянські стандарти, що сприятиме вдосконаленню навчального процесу та подоланню труднощів, з якими зіткнулися українські вищі навчальні заклади.*

Ключові слова: *вища освіта, реформа освіти, вищі навчальні заклади.*

Домбровская С.Н. К вопросу о некоторых теоретических положениях реформирования государственного управления системы высшего образования Украины

Аннотация. *В статье проанализированы теоретические аспекты и положения влияния государства на реформирование системы высшего образования Украины, методы преодоления бюрократизма в науке и управлении ею. Предложен механизм внедрения научных результатов в образовательные стандарты, который оказывает содействие усовершенствованию учебного процесса и преодолению трудностей, с которыми столкнулись украинские высшие учебные заведения.*

Ключевые слова: *высшее образование, реформа образования, высшие учебные заведения.*

Dombrovska S. To the question about some theoretical statements of the government control by reforming of system of higher education of Ukraine

Annotation. *In the article the theoretical aspects and statements of influence of the state on reformation of system of higher education of Ukraine, methods of overcoming of bureaucratism in science and its management are analysed. The mechanism of introduction of scientific results in educational standards, which renders assistance to the improvement of educational process and overcoming of difficulties which Ukrainian higher educational establishments ran into is offered.*

Key words: *higher education, educational reform, higher educational establishments.*

УДК 351.82:65.018

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЯКОСТІ В УКРАЇНІ: СТАН І ПРОБЛЕМИ

Жадан О.В.
кандидат технічних наук, доцент

Калмикова А.С.
Донецький державний університет управління

І. Вступ

Якість продукції є основою конкурентоспроможності підприємства. Конкуренція фірм – це конкуренція їх систем управління якістю (далі – СУЯ), тому вдосконалення цих систем вважається одним із найважливіших напрямів підвищення конкурентоспроможності як окремих підприємств і фірм, так і цілих країн [1]. Отже, розгляд питань, що пов'язані з поліпшенням управління якістю, є актуальним, особливо з огляду на кризовий стан економіки України.

Проблемі поліпшення якості продукції та управління якістю присвячені праці багатьох авторів, зокрема в Україні це Е.М. Векслер, П.Я. Калита та ін.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати питання поліпшення якості продукції і стан упровадження систем управління якістю на підприємстві України, його причини та наслідки.

ІІІ. Результати

Кожна продукція може бути охарактеризована показниками якості. Залежно від статусу показників якості, що характеризують продукцію, розрізняються ролі суб'єктів господарювання і держави (табл. 1) [1].

Таблиця 1

Зв'язок між статусом показників якості і ролями суб'єктів господарювання та держави

Статус показників якості	Роль суб'єкта господарювання	Роль держави	Управління якістю як складова загального менеджменту організації
Нормовані державою (обов'язкові)	Суб'єкти господарювання зобов'язані забезпечити	Регулює держава із застосуванням засобів технічного регулювання. Держава зобов'язана піклуватись про створення умов, достатніх для виконання обов'язкових параметрів	В особливих випадках (для потенційно особливо небезпечних виробництв, наприклад, в атомній енергетиці)
Нормовані державою (необов'язкові)	На розсуд суб'єктів господарювання	Стимулює держава	- ISO 9001 - ДСТУ ISO 9001
Вище за встановлені норми (ненормовані)	Особиста справа кожного суб'єкта господарювання	Стимулює держава. Держава активно сприяє розвитку громадського руху за якість та досконалість, підтримує професійні громадські організації	- ISO 9004; - TQM (загальне управління якістю); - Модель досконалості (наприклад, EFQM)

Таким чином, поліпшення управління якістю є справою не тільки підприємств і організацій, а й держави. У багатьох країнах світу держава через свої владні органи впливає на процеси управління якістю підприємств і організацій [2]. І в Україні держава не стоїть осторонь цієї діяльності. Верховна Рада та Кабінет Міністрів України прийняли ряд документів, дія яких спрямована на вирішення цієї проблеми [3; 4]. Але чи мало це позитивні наслідки?

Станом на 01.01.2010 р. в Україні є чинними 2600 сертифікатів вітчизняних підприємств за ДСТУ ISO 9001 – 2001 [13]. (Порівняймо, у 2006 р. в Польщі кількість сертифікатів СУЯ становила близько 8 000, а в Угорщині – близько 15 000). Якщо врахувати, що на час прийняття Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження Концепції державної політики у сфері управління якістю продукції (товарів, робіт, послуг)" [3] у 2002 р. в Україні було сертифіковано 600 СУЯ, то за вісім років реалізації політики держави у кожному регіоні (областях, АР Крим, містах Київ і Севастополь) у середньому щорічно тільки десять підприємств сертифікували свої СУЯ. Це свідчить про низьку ефективність реалізації відповідної державної політики.

Результати аналізу впровадження Концепції [3] подано в табл. 2.

Таблиця 2

Результати аналізу впровадження Концепції державної політики у сфері управління якістю продукції

Заходи	Що реалізовано	Що не реалізовано
1. Розробити проект акта законодавства, спрямованого на заохочення вітчизняних підприємств до створення систем управління якістю та довкіллям відповідно до вимог міжнародних стандартів ISO серій 9000 і 14000	1) ДП "УкрНДНЦ" – дослідження та аналіз вимог європейських законодавчих актів публікуються в "Інформаційному дайджесті"; 2) ДП "НДІ" Система": а) участь у Євро-Азійському співробітництві державних метрологічних установ (КООМЕТ); б) участь у роботі технічних комітетів, підкомітетів, робочих груп КООМЕТ: – технічного комітету в галузі "Акустика, ультразвук, вібрація" ТК1.2 AUV, його підкомітетів та робочих груп; – робочої групи із законодавчої метрології; в) участь у міжнародних звіреннях національних акустичних еталонів; г) участь у проектах КООМЕТ; д) співробітництво з Метрологічною організацією країн Західної Європи (ЄВРОМЕТ); е) участь у проектах ЄВРОМЕТ у 2002–2003 рр.; з) участь у роботі технічних комітетів стандартизації, підкомітетів, робочих груп ISO: технічного комітету ISO/TC 176 "Управління якістю та забезпечення якості" та його підкомітетів ISO/TC 176/SC 1, ISO/TC 176/SC 2, ISO/TC 176/SC3; 4) публікація довідника: Принципи, методи та практика міжнародної стандартизації : довідник / [Ю.І. Койфман, О.В. Герус, Т.М. Кисельова, Ю.Д. Северинов]. – К. ; Л., 1995 [7]; 5) впровадження механізмів спрощення доступу підприємств до фінансово-кредитних ресурсів та заходи щодо розвитку інфраструктури фінансово-кредитної підтримки об'єктів упровадження систем, включаючи спеціалізовані банківські й небанківські фінансові установи, інвестиційні компанії та фонди, регіональні кредитно-гарантійні установи, фонди мікрокредитування, кредитні спілки. Основні заходи: – надання кредитів комерційними банками та іншими фінансовими структурами, включаючи мікрокредитування; – створення регіональних фінансових фондів для розроблення і впровадження СУЯ, розширення обсягів надання ними консультаційної та фінансової підтримки підприємствам; – розроблення і затвердження пільг підприємствам, які активно займаються впровадженням СУЯ та довкіллям на місцевому рівні й продукція яких орієнтована на експорт; – залучення вітчизняних та іноземних інвестицій в економіку регіону; формування переліку і банку даних інвесторів (вітчизняних, іноземних, спонсорських і донорських організацій, приватних інвесторів); – регулювання рівня місцевих податків і зборів [6]	Не створено конкретний проект акта законодавства, спрямований на заохочення вітчизняних підприємств до створення систем управління якістю і довкіллям відповідно до вимог міжнародних стандартів ISO серій 9000 і 14000
2. Розробити і затвердити план заходів щодо управління якістю у сфері оборони та державного гарантування якості продукції військового призначення*	Немає даних	Немає даних
3. Розробити і затвердити план заходів щодо проведення первинного екологічного аналізу продукції (товарів, робіт, послуг) та результатів діяльності підприємств	Технічний комітет стандартизації ТК 93 "Системи управління якістю, довкіллям, безпечністю харчових продуктів" включає ПК 3: "Системи управління безпечністю харчових продуктів". Активний член ISO TC 34 "Food products" [8]. Одна із функцій – щорічна підготовка подібних планів заходів. Критерії екологічного аудиту – вимоги нормативно-правових актів щодо охорони навколишнього природного середовища, методики, настанови, організаційні вимоги, керуючись якими екологічний аудитор оцінює докази екологічного аудиту, проводить їх аналіз та готує висновок щодо об'єкта екологічного аудиту. До критеріїв екологічного аудиту можуть належати також інші вимоги, визначені законодавством. Критерії екологічного аудиту визначаються у договорі на проведення екологічного аудиту [9]. Продукція, що підлягає обов'язковій сертифікації в Україні (у системі УКРСЕПРО), включена в офіційний "Перелік продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації в Україні". У Переліку продукції наведені коди УКТ ЗЕД і перелік нормативних документів, які мають бути підтверджені при сертифікації. Відповідний Перелік може бути використаний іноземним Заявником як довідковий, для визначення за кодом УКТ ЗЕД, чи потрапляє його продукція у цей Перелік. Для продукції, включеної в Перелік, при перетині кордону України необхідний сертифікат відповідності (сертифікат про визнання), виданий у Системі УКРСЕПРО. Без сертифікату відповідності (сертифікату про визнання) перетин продукцією кордону України не допускається [10]	Відсутні затверджені критерії екологічного оцінювання діяльності підприємств, що відповідають європейським стандартам. Розроблений Перелік продукції, яка підлягає обов'язковій екологічній сертифікації не узгоджено з Мінприроди

*Виключено з розгляду

Продовження табл. 2

Заходи	Що реалізовано	Що не реалізовано
4. Розробити і затвердити методичні рекомендації щодо проведення робіт, пов'язаних із створенням систем управління довкіллям	Створено проект методичних рекомендацій щодо розроблення систем екологічного управління	Проект затверджено, але станом на 1.01.2010 р. сертифікати на системи екологічного управління, які зареєстровано у Реєстрі УкрСЕПРО, видані лише 119 підприємствам [14]
5. Розробити і внести на розгляд Кабінету Міністрів України проект рішення щодо затвердження плану заходів із створення систем управління безпекою харчових продуктів на основі концепції "Аналіз небезпечних чинників та критичні точки контролю" (HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Points – ХАССП)	На основі концепції ХАССП в Україні з 01.01.2003 р. діє національний стандарт ДСТУ 4161-2003 "Системи управління безпекою харчових продуктів. Вимоги", 01.08.2007 р. набув чинності національний стандарт ДСТУ ISO 22000:2007 (ідентичний міжнародному стандарту ISO 22000:2005). У зв'язку з певними труднощами виконання українськими підприємствами вимог стандарту ДСТУ ISO 22000 (наприклад, орендовані, а не власні виробничі приміщення) деякий час ці два стандарти діють паралельно. Процес впровадження ДСТУ ISO 22000 для підприємств, які мають систему управління безпечністю харчових продуктів відповідно до ДСТУ 4161-2003, відбувається простіше, ніж для підприємств, які починають цю роботу "з нуля", оскільки в основі у цих стандартів закладено єдині принципи. Стандарт ДСТУ ISO 22000:2007 об'єднує загальновизнані ключові елементи: – інтерактивне інформування; – системне управління; – необхідні програми; – принципи ХАССП [11]	Виконано
6. Розробити і затвердити план заходів щодо створення систем навчання та підвищення кваліфікації кадрів з питань управління якістю і довкіллям	Затверджено заходи щодо створення систем навчання та підвищення кваліфікації кадрів з питань управління якістю і довкіллям, зокрема, такі: – розробити і подати на затвердження навчальні програми підвищення кваліфікації та перепідготовки спеціалістів з управління якістю і довкіллям; – актуалізувати наявні навчальні програми та навчально-тематичні плани підвищення кваліфікації та перепідготовки спеціалістів з управління якістю і довкіллям; – розробити правила та забезпечити проведення сертифікації персоналу у сфері управління якістю і довкіллям; – підготувати проект угоди про співробітництво Міністерства освіти і науки України з Держспоживстандартом України щодо створення та забезпечення функціонування на базі ДП "УкрНДНЦ" науково-методичного центру з підготовки кадрів у сфері управління якістю і довкіллям; – створити на базі Укрметртестстандарт науково-методичний центр з сертифікації персоналу у сфері управління якістю і довкіллям; – підготувати та внести на розгляд Міністерства освіти і науки України пропозиції щодо необхідності включення представників Держспоживстандарту України та інших зацікавлених центральних органів виконавчої влади (за їх пропозиціями) до складу науково-методичної комісії з напряму управління якістю і довкіллям; – забезпечити планове поетапне навчання фахівців підприємств та організацій системи Держспоживстандарту України у сфері управління якістю і довкіллям; – забезпечити планове поетапне навчання фахівців підприємств та організацій центральних органів виконавчої влади (за згодою) у сфері управління якістю і довкіллям; – забезпечити планове підвищення кваліфікації у сфері управління якістю і довкіллям викладачів навчальних закладів МОН та інших центральних органів виконавчої влади (за згодою); – створити системи навчання та підвищення кваліфікації фахівців з питань управління якістю при виконанні робіт у галузі експертного оцінювання стану екологічної безпеки, промислової безпеки, охорони праці, техногенної безпеки та цивільного захисту; – організувати в установленому порядку на базі філій ДП "УкрНДНЦ" у регіонах України постійні курси з підвищення кваліфікації фахівців у сфері управління якістю і довкіллям [12]	Виконано

Продовження табл. 2

Заходи	Що реалізовано	Що не реалізовано
7. Розробити і затвердити навчальні програми підготовки спеціалістів з управління якістю і довкіллям. Забезпечити підготовку аудиторів систем управління якістю і довкіллям	Розроблено і затверджено у III кварталі 2004 р. Розробляли ДП "УкрНДНЦ", Укрметртестстандат, ДП "НДІ"Система", управління з питань якості. Інститут підготовки фахівців на базі ДП "УкрНДНЦ" здійснює підготовку кандидатів в аудитори із сертифікації: – продукції та послуг; – систем управління якістю за ДСТУ ISO 9001:2001; – систем управління навколишнім середовищем за ДСТУ ISO 14001:2006; – систем управління безпечністю харчових продуктів за ДСТУ 4161:2003; – систем управління безпечністю харчових продуктів за ДСТУ ISO 22000:2007	Не розроблено "Державні правила сертифікації персоналу", у тому числі аудиторів із сертифікації систем управління безпечністю харчових продуктів та інших фахівців у галузі систем управління безпечністю харчових продуктів (систем ХАССП). Не розроблено та не забезпечено на постійній основі проведення робіт із сертифікації персоналу: – аудиторів із сертифікації систем управління безпечністю харчових продуктів та інших фахівців у галузі управління безпечністю харчових продуктів (систем ХАССП); – аудиторів із сертифікації систем управління якістю та/або навколишнім середовищем та інших фахівців у галузі управління якістю і довкіллям. Немає забезпечення організаційної, інформаційної і нормативно-методичної підтримки підвищення кваліфікації спеціалістів з управління якістю і довкіллям
8. Сприяти створенню та сертифікації на підприємствах систем управління якістю і довкіллям відповідно до вимог стандартів ISO серій 9000 і 14000, а також Концепції загального управління якістю (TQM)	Центри стандартизації, метрології та сертифікації регулярно проводять у регіонах семінари щодо розробки, впровадження та сертифікації на підприємствах регіону систем управління якістю і довкілля відповідно до вимог стандартів ISO серій 9000 і 14000, систем управління безпечністю харчових продуктів, а також Концепції загального управління якістю (TQM). Центри стандартизації, метрології та сертифікації, ДП "УкрНДНЦ", ДП "НДІ" Система", управління з питань якості надають підприємствам інформаційну підтримку і консультації з питань створення систем управління якістю та екологічного управління відповідно до вимог стандартів ISO серій 9000 і 14000, систем управління безпечністю харчових продуктів, а також Концепції загального управління якістю (TQM). Здійснено обстеження навчальних і консультативних центрів з питань розробки, впровадження та вдосконалення систем управління якістю і довкіллям, систем управління безпечністю харчових продуктів. При проведенні зазначених робіт окремо висвітлено питання надання послуг малим підприємствам	Не розроблено проекти: Положення про Реєстр навчальних і консультативних центрів; Положення про Реєстр систем управління якістю та екологічного управління, систем управління безпечністю харчових продуктів. Не здійснено реєстрацію консалтингових організацій, які займаються питаннями розробки, впровадження та вдосконалення систем управління якістю і довкілля, систем управління безпечністю харчових продуктів

Продовження табл. 2

Заходи	Що реалізовано	Що не реалізовано
9. Проводити моніторинг стану створення на підприємствах систем управління якістю і довкіллям	ДП "УкрНДНЦ", центри стандартизації, метрології та сертифікації, управління з питань якості здійснюють моніторинг стану впровадження систем управління якістю та екологічного управління, систем управління безпечністю харчових продуктів на підприємствах регіону	На сьогодні виконується тільки на промислових об'єктах
10. Сприяти залученню до сертифікації систем управління якістю і довкіллям вітчизняних органів із сертифікації	Пропагування можливостей вітчизняних органів із сертифікації систем управління якістю і довкіллям, систем управління безпечністю харчових продуктів на підприємствах регіону шляхом проведення презентацій, семінарів, конференцій тощо. У 2004 р. внесено в установленому порядку зміни до: – ДСТУ 3419-96 „Сертифікація систем якості. Порядок проведення" щодо порядку проведення сертифікації систем управління якістю і довкіллям, систем управління безпечністю харчових продуктів; – ДСТУ 3420-96 "Вимоги до органів із сертифікації систем якості та порядок їх акредитації" щодо встановлення вимог до органів сертифікації систем управління якістю і довкіллям, систем управління безпечністю харчових продуктів та порядку їх призначення на проведення зазначених робіт у системі УкрСЕПРО	Виконано
11. Розробити і запровадити комплексні системи оцінювання та визнання рівнів досконалості підприємств і організацій відповідно до схеми визнання рівнів досконалості Європейського фонду управління якістю	Розроблено методику оцінювання та визначення рівнів досконалості підприємств і організацій відповідно до схеми визнання рівнів досконалості Європейського фонду управління якістю. Фахівцями УАЯ розроблена комплексна система оцінювання та визначення рівня досконалості підприємств і організацій України (2003 р.)	Не проведено навчання підприємств та організацій регіонів з упровадження методики оцінювання і визначення рівнів досконалості підприємств і організацій. Не організовано та не проведено експеримент з розробки та впровадження в окремих містах України систем управління якістю муніципальних послуг відповідно до стандарту ДСТУ ISO 9001-2000 "Системи управління якістю. Вимоги"
12. Організовувати випуск науково-методичних видань з питань управління якістю і довкіллям	Підготовка та випуск науково-методичних видань (збірників, посібників, методичних рекомендацій, бібліографічних покажчиків поточної вітчизняної та зарубіжної літератури, відомчих матеріалів, реферативних журналів, інформаційних збірок, експрес-інформації, оглядів тощо) з розробки та впровадження систем управління якістю та довкіллям, систем управління безпечністю харчових продуктів. Забезпечено розповсюдження та реалізацію в регіонах науково-методичних видань з питань управління якістю та довкіллям, систем управління безпечністю харчових продуктів. Забезпечено видавництво тематичних журналів Держспоживстандарту України: "Стандартизація, сертифікація, якість", "Український метрологічний журнал", "Споживач плюс ринок"	Виконано
13. Сприяти проведенню симпозіумів, конференцій, семінарів, "круглих столів" з питань управління якістю і довкіллям	Щорічне проведення Європейського тижня якості в Україні та Всесвітнього дня якості, у тому числі проведення у м. Київ та регіонах України виставок найкращих товарів, конференцій, форумів та інших заходів щодо пропагування систем управління якістю та екологічного управління, систем управління безпечністю харчових продуктів тощо	Виконано
14. Забезпечувати організацію та проведення Всеукраїнського конкурсу якості продукції (товарів, робіт, послуг) "100 кращих товарів України"	Забезпечено організацію та проведення Всеукраїнського конкурсу якості продукції (товарів, робіт, послуг) "100 кращих товарів України" (далі – Конкурс) та заходів, передбачених у програмі проведення Конкурсу на регіональному і загальнодержавному рівнях, інформаційну та рекламну підтримку проведення Конкурсу в засобах масової інформації та на web-сайті	Виконано
15. Забезпечити розроблення національних стандартів відповідно до екологічних міжнародних стандартів ISO серій 14000	Управлінням з питань якості підготовлено пропозиції щодо розроблення національних стандартів відповідно до міжнародних стандартів ISO серії 14000	Не розроблено національний стандарт "Екологічне управління. Екологічне оцінювання виробничих об'єктів та організацій", гармонізований з ISO 14015:2001

Продовження табл. 2

Заходи	Що реалізовано	Що не реалізовано
16. Здійснити заходи щодо створення систем управління безпекою харчових продуктів	Надано консультаційно-методичну допомогу підприємствам харчової промисловості з питань розробки та впровадження систем управління безпекою харчових продуктів. Здійснено організацію та проведення семінарів, "круглих столів " з питань впровадження систем управління безпекою харчових продуктів	Мінагрополітики не здійснено спільні заходи щодо запровадження підприємствами – виробниками продовольчої продукції систем управління якістю і довкіллям відповідно до ДСТУ ISO 9001 та ДСТУ ISO 14001, систем управління безпечністю харчових продуктів відповідно до ДСТУ 4161-2003 "Системи управління безпечністю харчових продуктів". Не забезпечено запровадження підприємствами – виробниками спирту та алкогольних напоїв систем управління якістю та безпекою продукції відповідно до міжнародних стандартів
17. Поширювати досвід роботи підприємств і організацій, що досягли найвищих результатів у сфері управління якістю і довкіллям, зокрема, через засоби масової інформації та мережу Інтернет	Не виконано	Не поширено досвід підприємств і організацій, які опанували сучасні методи управління в регіональних засобах масової інформації. Не створено на web-сайтах територіальних органів Держспоживстандарту сторінку, присвячену підприємствам, які досягли найвищих результатів у сфері управління якістю і довкіллям
18. Утворити при Держспоживстандарті міжгалузеву раду з питань якості	Функціонує міжгалузева науково-технічна рада, до сфери компетенції якої входять і питання якості	Не створено окремої міжгалузевої ради з питань якості
19. Сприяти: – поширенню в Україні сучасних методів і засобів визначення індексу задоволення потреб споживачів; – функціонуванню Українського науково-дослідного і навчального центру проблем стандартизації, сертифікації та якості; – розширенню співпраці з міжнародними, регіональними та національними організаціями з якості	Індекс задоволеності потреб споживачів включено до показників оцінювання якості продукції при проведенні Всеукраїнського конкурсу якості продукції. ДП "УкрНДНЦ" є членом EOQ з 2004 р., а з травня 2007 р. йому надано статус наукового партнера	Відсутні дієві заходи та програми щодо поширення в Україні сучасних методів і засобів визначення індексу задоволення потреб споживачів. Співпраця з міжнародними, регіональними та національними організаціями з якості залишається на рівні консультацій, окремих конкурсів, а не комплексного функціонування

IV. Висновки

Таким чином, із зазначених у Концепції 19 заходів, лише шість були повністю виконані. До того ж заходи, що були повністю або частково реалізовані, мають декларативний, а не практичний характер. Як наслідок – низький рівень ефективності відповідної державної політики, незначна кількість підприємств в Україні, що мають сертифіковані СУЯ. Це знижує конкурентоспроможність українських товарів на світовому та вітчизняному ринках. Хотілось би зазначити, що для досягнення світового рівня якості необхідно змінювати психологію усіх працівників – від керівників усіх рівнів (регіонів, галузей, підприємств) до виконавців на кожному робочому місці. Починати зміну психології потрібно ще в навчальних закладах. Але, як свідчить практика, навіть передбачені у Розпорядженні Кабінету Міністрів України "Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції державної політики у сфері управління якістю продукції (товарів, робіт, послуг)" [3] заходи із запровадження у вищих навчальних закладах освітніх програм з питань управління якістю і довкіллям, диференційованих за спеціальностями, і проведення у старших класах загальноосвітніх навчальних закладів факультативних занять із загальних питань стандартизації, оцінювання відповідності, метрології, управління якістю не знаходять втілення на практиці. Так, уведений у 2010 р. Міністерством освіти і науки України Галузевий стандарт "Освітньо-професійна програма підготовки бакалавра. Галузь знань 0306 "Менеджмент і адміністрування"" не містить дисциплін, що розглядають питання управління якістю. І це стосується саме підготовки фахівців з менеджменту.

Отже, подальшими напрямами дослідження поліпшення управління якістю на державному рівні мають стати: детальний аналіз низької ефективності впровадження і визначення напрямів корегування відповідної політики у сфері управління якістю.

Література

1. Каліта П. У бізнесі, як і в спорті, перемагає найсильніший / П. Каліта // Стандартизація, сертифікація, якість. – 2003. – № 1. – С. 45–51.
2. Жадан А.В. Аспекты государственного регулирования качества / А.В. Жадан // Проблеми державного управління розвитком промислового потенціалу регіону : зб. наук. праць ДонДУУ. Серія: Державне управління. – Донецьк : Апекс : ДонДУУ, 2004. – Вип. 39. – Т. V. – С. 80–85.
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження Концепції державної політики у сфері управління якістю продукції (товарів, робіт, послуг)" від 17.08.2002 р. № 447-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://rada.gov.ua.
4. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції державної політики у сфері управління якістю продукції (товарів, робіт, послуг)" від 31.03.2004 р. № 200-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://rada.gov.ua.
5. Запровадження сучасних систем управління / [В. Паракуда, Р. Огірко, А. Суханенко та ін.] // Стандартизація, сертифікація, якість. – 2008. – № 3. – С. 47–51.
6. Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України "Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення і реалізації регіональних програм сприяння підвищенню якості та конкурентоспроможності продукції" від 01.11.2002 р. № 316 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://rada.gov.ua.
7. Міжнародна робота ДП «"НДІ" Система» [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ДП «"НДІ" Система». – Режим доступу: http://www.dndi-systema.lviv.ua/ukr/?topic=international.
8. ТК 93 "Системи управління якістю, довкіллям, безпечністю харчових продуктів" [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ДП "УкрНДНЦ". – Режим доступу: http://www.ukrndnc.org.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=605&Itemid=204.
9. Закон України "Про екологічний аудит" // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 45. – Ст. 500
10. Сертифікація продукції [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ТОВ "Фрідман-Україна". – Режим доступу: http://www.riedman.com.ua/ua/info/show/266.
11. Системы управления безопасностью пищевых продуктов (ХАССП) по ДСТУ 4161 или ISO 22000 [Электронный ресурс] // Официальный сайт ДП "Укрметртестстандарт". – Режим доступа: http://www.ukrcsm.kiev.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=128%3A2009-02-19-14-02-46&catid=63%3A2009-02-12-08-27-01&Itemid=87&lang=ru.
12. Наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики "Про затвердження плану заходів щодо створення систем навчання та підвищення кваліфікації кадрів з питань управління якістю та довкіллям" від 23.06.2004 р. № 124 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://rada.gov.ua.
13. Віткін Л. Світовий досвід упровадження та сертифікації систем управління /

Л. Віткін // Стандартизація, сертифікація, якість. – 2010. – № 2. – С. 43–49.
14. Перелік сертифікатів на системи екологічного управління станом на 31.12.2009 р. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ДП "УкрНДНЦ". – Режим доступу: http://www.ukrndnc.org.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=335&Itemid=54.

Жадан О.В., Калмикова А.С. Державне регулювання якості в Україні: стан і проблеми

Анотація. *У статті проаналізовано стан упровадження систем управління якістю на підприємствах України, виявлено його причини та наслідки.*

Ключові слова: *якість, управління якістю, концепція, ефективність, сертифікація, стандартизація.*

Жадан А.В., Калмыкова А.С. Государственная регуляция качества в Украине: состояние и проблемы

Аннотация. *В статье проанализировано состояние внедрения систем управления качеством на предприятиях Украины, выявлены его причины и последствия.*

Ключевые слова: *качество, управление качеством, концепция, эффективность, сертификация, стандартизация.*

Zhadan O., Kalmykova A. Government control of the quality in Ukraine: condition and problems

Annotation. *In the article the implementation of quality management systems in enterprises of Ukraine is analyzed, its causes and consequences are revealed.*

Key words: *quality, control of quality, conception, efficiency, certification, standardization.*

УДК 35:336.761

ДЕРЖАВНИЙ ВПЛИВ НА ПРОЦЕСИ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ФОНДОВОГО РИНКУ В УКРАЇНІ

Кіктенко О.В.
кандидат наук з державного управління
докторант Класичного приватного університету

І. Вступ

Державне регулювання фондового ринку є важливим елементом сучасної ринкової економіки розвинутих держав, що забезпечує ефективний механізм нагромадження та перерозподілу активів суб'єктів господарювання, є засобом залучення та збереження коштів населення, інструментом, що відіграє стабілізаційну і стимуляційну роль на загальнодержавному рівні. На фондовому ринку ще не склалися традиції і правила роботи, відсутня досконала система державного регулювання та управління ринком. Це зумовлює необхідність внесення коректив в управління економічними процесами формування фондового ринку України.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – визначити державний вплив на процеси формування і розвитку фондового ринку та проаналізувати проблеми законодавчого і регулювального характеру.

ІІІ. Результати

Вагомий внесок у розвиток методів та інструментів державного регулювання фондового ринку зробили Дж. Стігліц, Т. Кембелл, Г. Марковіц, Е. Нікбахт, Р. Тьюлз, Ю. Фама, У. Шарп та ін. На основі детального аналізу відповідних праць вітчизняних і зарубіжних економістів простежено еволюцію механізму державного регулювання економіки загалом та фондового ринку зокрема. Виявлено обставини, що перешкоджають ефективному функціонуванню та розвитку фондового ринку. Для успішного розвитку національного фондового ринку в умовах трансформації економіки України доцільно створити і реалізувати кілька відповідних цільових програм – міжнародну, що регулюватиме важливі макроекономічні пропорції; біржову, орієнтовану на вирішення проблем окремих бірж і торговельно-інформаційних систем; функціональну, спрямовану на реалізацію ключових функцій державного регулювання фондового ринку (інвестиційні, соціально-економічні, науково-технічні, інноваційні тощо); регіональну, що містить комплекс заходів впливу держави на стан фондового ринку окремих областей і регіонів. Зазначеними програмами передбачено реалізувати певні послідовні, цілеспрямовані заходи, орієнтовані на вирішення конкретних питань у контексті реалізації першочергових завдань функціонування фондового ринку.

Відтак, у результаті дослідження інформаційної інфраструктури фондового ринку нами встановлено, що генерування інформаційних потоків на ринку є дуже повільним (це дещо компенсується їхньою досить розгалуженою структурою); виокремлено основні сфери взаємодії та аспекти взаємовпливу учасників фондового ринку і його інформаційної системи.

Організаційно-управлінська структура має відповідати, на нашу думку, таким вимогам: перспективність спрямування, тобто цілковита відповідність меті та завданням розвитку фондового ринку (згідно із законодавством України) як на сучасному етапі економічного розвитку, так і в майбутньому; поетапність – характеризується послідовністю та виваженістю управлінських кроків задля збереження і вдосконалення досягнутих здобутків; інтегровність у національну економіку – функціональна і структурна відповідність іншим сферам і політиці їхньої взаємодії як на державному, так і на регіональному рівнях; оперативність і гнучкість міжгалузевого та міжрегіонального розподілу капіталів для забезпечення оптимального ефекту зростання економіки; досягнення широкого суспільного консенсусу щодо необхідності вдосконалення діяльності регулятивних органів і забезпечення потужної суспільної підтримки з боку держави.

Важливим елементом політики державного регулювання фондового ринку є вивчення стану ринку, що охоплює серед іншого якісний аналіз цінних паперів, які перебувають на ринку. Цінні папери характеризуються певними рівнями віддачі та ризику. Класичні формули для обчислення дохідності є симетричними у часі, а отже, не враховують тенденцій поведінки показників окремих цінних паперів.

Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку надано роз'яснення про порядок застосування окремих норм Закону України "Про внесення змін до деяких зако-

нів України щодо підвищення вимог до професійних учасників фондового ринку" від 01.07.2010 р. № 2393-VI (роз'яснення від 05.10.2010 р. № 8) [1]. З метою встановлення загальних вимог Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку щодо дій суб'єктів у разі зупинення фінансових операцій, щодо яких є мотивована підозра, що вони пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму, чи щодо яких застосовані міжнародні санкції, затверджено Порядок зупинення та поновлення проведення фінансових операцій на ринку цінних паперів суб'єктами первинного фінансового моніторингу (рішення ДКЦПФР від 27.07.2010 р. № 1156).

Законопроектом пропонується уточнити норми, які стосуються розкриття інформації про емітента цінних паперів, а також спростити процес реєстрації проспектів емісії, зокрема, шляхом запровадження базового проспекту емісії цінних паперів.

Зміни до Закону України "Про цінні папери та фондовий ринок" стосуються можливості реєстрації емітентом цінних паперів (крім пайових) базового проспекту емісії. Це дасть емітенту змогу спростити процес реєстрації проспектів емісії, якщо емітент планує неодноразово випускати непайові цінні папери. Здійснивши реєстрацію базового проспекту емісії, що включає інформацію про емітента та іншу інформацію, яка не буде змінюватися із часом, емітент подає для реєстрації подальших випусків цінних паперів проспект емісії, що складається з інформації про цінні папери, емісію яких планується здійснити, а також інформації, яка не увійшла до базового проспекту. Передбачається також скоротити строк (10 днів), упродовж якого Комісія здійснює реєстрацію випуску та проспекту емісії цінних паперів за наявності зареєстрованого базового проспекту емісії та у разі, якщо емітентом протягом календарного року вже здійснювалось розміщення цінних паперів.

Запропоновано інформацію про власників акцій, яким належить 10 і більше відсотків голосуючих акцій, включити до складу регулярної інформації про емітента. Відтак, задля забезпечення отримання такої інформації емітентом від особи, яка веде облік права власності на акції емітента, необхідно встановити обов'язок такої особи надавати відповідну інформацію емітенту. Ринок цінних паперів має приваблювати інвесторів своїми законністю, чесністю та порядком. Цього можна досягти лише шляхом державного регулювання індустрії цінних паперів у тісній взаємодії з її представниками.

Функції регулювання і контролю за ринком цінних паперів здійснюються державою за допомогою формування спеціальних структур, потреба в яких зумовлюються специфікою способів регулювання, пов'язаних із контролем за розкриттям значних масивів інформації; видачею великої кількості ліцензій та спеціальних дозволів; організацією реєстрації випусків цінних паперів і професійних учасників фондового ринку; необхідністю постійної адаптації законодавства та підзаконних норм в індустрії цінних паперів, яка швидко розвивається і змінюється; необхідністю створення органу, який здатен захистити інтереси інвесторів; а також цілим рядом інших обставин.

Головним процесом регулювання фондового ринку є реалізація загальнонаціональних інтересів та забезпечення гарантій і безпеки інвестиційної діяльності в економіку України. Світовий досвід не дає змоги обрати однозначну модель організації системи регулювання і контролю на ринку цінних паперів. Різноманітність підходів у цій сфері визначається, здебільшого, рівнем розвитку ринку цінних паперів; особливостями законодавства, яке в різних країнах відрізняється за рівнем жорсткості; соціальною та правовою культурою суспільства; рівнем організації професійних об'єднань учасників фондового ринку, здатних взяти на себе значну частину роботи з регулювання діяльності на ньому тощо. Згідно з вказаними факторами розрізняються і форми, прийоми та методи діяльності з регулювання і контролю за виконанням законодавства та правил цивілізованої поведінки на фондовому ринку, а також відповідальності за їх порушення [2].

Український фондовий ринок унікальний тим, що організований ринок цінних паперів займає на ньому вкрай вузький сегмент. У період з 2006 до 2009 рр. питома вага ринку акцій у загальному торговельному обороті фондового ринку зросла в 1,56 раза. Аналогічний показник на організованому ринку знизився в 3,18 раза. Частка цього сегмента ринку в загальних обсягах угод із акціями на фондовому ринку й у торговельному обороті організованого ринку цінних паперів України знизилася у 2009 р. порівняно з 2006 р., відповідно, у 5,97 та 3,18 раза. За 2006–2009 рр. торговельний оборот фондового ринку України збільшився з 39,2 млрд до 492,8 млрд грн, або у 12,6 раза. У той самий період торговельний оборот організованого ринку цінних паперів зріс із 2,8 млрд до 29,5 млрд грн, або у 10,5 раза, а його співвідношення з ВВП – з 1,6 до 5,4%, або у 3,4 раза. Разом з тим частка організованого ринку в загальному обсягу угод на фондовому ринку знизилася з 7,1 до 6%, а частка організованого ринку акцій у відповідному сегменті фондового ринку – з 18,5 до 3,1% [2].

За оцінками фахівців, рівень free-float українських публічних компаній не переви-

щує 8%, тоді як для російського ринку акцій цей показник становив 17,9% у 2008 р. і 21,4% – у 2009 р., а для польського – 35,0 і 37,2%, відповідно [2]. При цьому 15 компаній, які становили 5,1% від загальної кількості емітентів акцій, що були занесені до котирувальних списків, забезпечили 58,9%. За період з 2006 до 2009 рр. обсяг угод на вітчизняному фондовому ринку збільшився з 7,21 до 97,58 млрд дол. США, або в 13,53 раза, а співвідношення його торговельного обороту з ВВП зросло з 23,0 до 91,6%, або в 3,98 раза, що свідчить про зростання ролі фондового ринку в економіці України.

Аналіз фондового ринку в Україні виявив цілий ряд проблем: високий рівень маніпулювання, асиметричність інформації, низькі ліквідність і капіталізація, невеликі обсяги. Виникає нагальна потреба вдосконалення інфраструктури вітчизняного фондового ринку, докорінних перетворень на організованому фондовому ринку, захисту державних інтересів шляхом обмеження доступу нерезидентів та впровадження такого виду цінних паперів, як "золота акція"; вжиття заходів щодо централізації та організованості фондового ринку: заборона укладати угоди купівлі-продажу цінних паперів на неорганізованому ринку, що підвищить ліквідність і компетентності як фахівців, так і населення, що сприятиме залученню вільних фінансових ресурсів домашніх господарств.

Унікальність стану фондового ринку в Україні полягає в тому, що він сформувався, насамперед, завдяки проведенню масової приватизації. Внаслідок цього в Україні з'явилось близько 28 млн власників акцій; найбільш поширена вартість пакета такого інвестора становить 10 грн. Крім того, сертифікатна приватизація не приносила конкретному акціонерному товариству – приватизованому підприємству – жодних додаткових капіталів, що призвело до незацікавленості емітентів у своїх акціонерах; проблема ще більше ускладнилася у зв'язку з вимогами нормативних документів стосовно передачі реєстрів незалежним реєстраторам.

Функції, права та обов'язки реєстраторів врегульовані недостатньо. На реєстраторів державними органами (Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольний комітет) покладені не властиві їм функції (наприклад, контроль за підставами для здійснення угод, правоздатністю інвесторів, додержанням інвесторами вимог антимонопольних застережень тощо). Реєстратори діють в умовах неврегульованості проблеми обігу сертифікатів, дуже низьких номінальних вартостей цінних паперів, неплатоспроможності емітентів.

Проблемою реєстраторського сегмента фондового ринку є так звані "кишенькові реєстратори" – реєстратори, засновані емітентами при бажанні зменшити свої витрати (оскільки реєстратори є "своїми" структурами), за необхідності для менеджменту акціонерних товариств контролювати процес перерозподілу власності на такі акції на вторинному ринку і, можливо, втручатися у цей процес. "Кишенькові" реєстратори стали поширеним явищем унаслідок не дуже високих вимог до ліцензування реєстраторської діяльності. Проте у зв'язку із відсутністю економічного підґрунтя у "кишенькових" реєстраторів вони, крім окремих випадків, занепадають самі, перетворюються на тягар для емітентів.

В Україні відсутній інститут трансфер-агентів як осіб, уповноважених реєстратором на прийом документів для перереєстрації та видачі документів про здійснену перереєстрацію. Відсутність такого інституту позначається на необхідності для інвесторів безпосередньо спілкуватися з реєстратором, що суттєво збільшує їхні витрати. Залишаються недостатньо врегульованими питання відкриття та діяльності підпорядкованих підрозділів реєстратора (філіалів). Ця ситуація практично призвела до відсутності філіалів у реєстраторів, крім банківських установ, які природно мають філіальну мережу.

Реєстраторський сегмент піддавався загальнополітичним ризикам. Вони виникали внаслідок спроб створити супермонополізованого реєстратора на базі мережі центрів сертифікатних аукціонів, а потім – на базі Української державної кредитно-інвестиційної компанії. За допомогою останньої була здійснена спроба побудувати дворівневу систему з обслуговування акцій найбільших підприємств України – ввести додаткову контрольну ланку.

Загальна кількість реєстраторів має зменшитись, насамперед, у зв'язку із припиненням діяльності неспеціалізованих та "кишенькових" реєстраторів, діяльності з ведення реєстрів більшістю банків. Необхідно визначити жорсткіші умови щодо ліцензування реєстраторів з метою обмеження зростання їх кількості.

Потрібно впорядкувати нормативну базу щодо ведення реєстрів власників іменних цінних паперів, виходячи із таких принципів: нормативні документи мають чітко передбачати всі можливі випадки транзакцій; внесення записів до реєстру здійснюватиметься тільки на підставі передавального доручення (або індосаментного напису) та сертифікату; діяльність із ведення реєстрів власників іменних цінних паперів повинні бути безризиковою або низькоризиковою; видачу та погашення сертифікатів має здійснювати тільки реєстратори (можливо, крім обміну сертифікатів на тимчасові свідоцт-

ва); підтвердження підписів на документах, що застосовуються у системі реєстру, здійснюватиметься в рамках програми, котра охопить усіх учасників національної депозитарної системи та передбачатиме чітку систему гарантій у ризиках; проведення процедур у системі реєстру відбуватиметься за допомогою стандартизованих форм документів за чітко встановленими технологічними процедурами; інформація щодо особових рахунків і реєстрів у цілому є особистою таємницею зареєстрованих громадян і не підлягає розкриттю, крім випадків надання на це санкцій прокурорами.

Процес реорганізації компаній реєстраторів відбуватиметься декількома шляхами: зміцнення існуючих професійних реєстраторів за рахунок інших компаній; поглинання та злиття існуючих компаній з більш міцними; перепрофілювання діяльності реєстраторів на реєстраторську діяльність як виключну з високою оперативною концентрацією; припинення діяльності нерентабельних, неконкурентоспроможних реєстраторів з організованою або стихійною передачею реєстрів, що вони вели, іншим реєстраторам; припинення діяльності з ведення реєстрів компаніями, які, виходячи з корпоративних інтересів, не побажали перепрофілювати свою діяльність на реєстраторську як виключну, з організованою передачею їхніх реєстрів іншим реєстраторам.

Процес реорганізації має відбуватися в межах чинного законодавства та без потрясінь. Для цього необхідно розробити методичні рекомендації з реорганізації реєстраторського сегмента, забезпечити достатню інформованість компаній, що бажають злитися, бути поглинутими або виступити в якості такої, що поглинає. Припинення діяльності з ведення реєстрів певною особою (незалежно від причин) не повинно позначитися на емітентах чи зареєстрованих особах, неприпустимою є втрата реєстрів. Для цього необхідно розробити чітку процедуру передачі реєстрів, контролювати її додержання та жорстко карати за її порушення, а також проводити широку роз'яснювальну роботу серед реєстраторів й емітентів. Зазначені позиції мають забезпечити безпроблемний розвиток реєстраторського сегмента Національної депозитарної системи у майбутньому.

Перерозподіл прав власності без грошей, без готівки не дає можливості розпочати виробничий процес. Цю проблему, відповідно до світового досвіду, можна вирішити через механізм ринку цінних паперів. Змінити ситуацію та кардинально вплинути на подальший розвиток інфраструктури українського ринку цінних паперів можуть тільки рішення регуляторів ринку, спрямовані на подальшу розбудову Національної депозитарної системи та наповнення її фінансовими активами; зменшення значення реєстраторів для депозитарної системи, передача їх функцій зберігачам цінних паперів; створення розрахунково-кліринговий центрів або банків для забезпечення принципу "поставка проти оплати"; централізацію вторинних торгів та первинного розміщення емісійних паперів на фондових біржах або організаційно оформленому позабіржовому ринку, надання статусу офіційного центру укладання угод із цінними паперами одній із фондових бірж.

Система регулювання ринку цінних паперів охоплює: регуляторні органи (державні органи, СРО); регуляторні функції та процедури (реєстраційні, ліцензійні, наглядові); законодавчу інфраструктуру ринку (регуляторні норми, що діють на фондовому ринку); етику фондового ринку (правила ведення чесного бізнесу); традиції та звичаї. Формування ефективної депозитарної системи є необхідною умовою для стимулювання трансформації заощаджень в інвестиції, а також забезпечення всього комплексу прав інвесторів.

Проблемам формування та розвитку Національної депозитарної системи приділяли увагу чимало вчених, як теоретиків, так і практиків. Однією з основних причин нерозвинутості фондового ринку України вважається відсутність цілісної депозитарної системи та врегульованості фондового ринку, тож необхідним є поетапний перехід до централізованої депозитарної системи.

Існує чимало інших проблем, які потребують нагального вирішення. Зокрема, на сьогодні в Україні відсутня системна інфраструктура фондового ринку, а діє певний набір її інститутів (організатори торгівлі, депозитарії, зберігачі, реєстратори). Організатори торгівлі функціонують автономно за своїми окремими правилами. Вони не пов'язані ані технологічно, ані інформаційно. Крім того, актуальною проблемою сьогодення не тільки фондового ринку, а й економіки України в цілому є відсутність дієвих довгострокових програм розвитку країни та її ринків.

Питання залучення зовнішніх інвестицій для України є актуальним, оскільки в разі досягнення бодай відносної політичної стабільності необхідно буде визначитися з рівнем відкритості національного ринку капіталів і подбати про його захист. Варто вчасно замислитися над механізмами взаємодії національних ринкових інституцій, формуючи правову та технологічну платформи для забезпечення керованості зазначеними процесами.

Можна навести багато прикладів "взаємопроникнення" ринків і форм прямих інвестицій в Україну і за її межі (через придбання українськими інвесторами фінансових акти-

вів за кордоном), але потрібно визнати: за відсутності механізмів трансферту такі інвестиції несуть у собі значні ризики і хеджуються індивідуально. Міждепозитарні міжнародні відносини і є власне тією платформою, на основі якої створюється база для забезпечення технологічної і правової підтримки іноземних інвестицій. Ця платформа не може діяти сама по собі без адекватного правового забезпечення, що дає гарантії виконання зобов'язань, але вона встановлює зрозумілі і прозорі правила обліку прав власності, без яких чітке управління інвестиціями неможливе.

У багатьох країнах встановлення міждепозитарних відносин між "клієнтськими" депозитарними установами (в Україні це установа нижнього рівня Національної депозитарної системи – зберігач) заборонено. Укладати договори про кореспондентські відносини можуть лише депозитарії зі статусом центральних (CSD – Central Securities Depository). Такий принцип має як позитивні, так і негативні аспекти, зокрема, клієнти зберігачів (кастодіанів) не завжди готові покладати ліміти по ризиках на інші ("вищі") інфраструктурні інституції, що "відсікає" частину потенційних інвесторів. Разом із цим міждепозитарні відносини між CSD, які знаходяться в різних країнах, є зручними для IPO та інших способів розміщення цінних паперів за кордоном і можуть бути привабливими для емітентів.

Законодавством України жорстко регламентована оптова модель функціонування депозитарної системи (дворівневість). Роздрібне обслуговування клієнтів (депонентів) проводиться зберігачами, тоді як кореспондентські відносини з іноземними депозитарними установами може встановлювати лише CSD, а саме Національний депозитарій України (далі – НДУ). Своєрідність ситуації, яка склалася в Україні, полягає в невизначеності статусу інших учасників верхнього рівня депозитарної системи – депозитаріїв. Як відомо, крім НДУ, це ВАТ "Міжрегіональний фондовий союз" (далі – МФС) і депозитарій Національного банку України, спеціалізований стосовно обслуговування обігу державних цінних паперів. "Багатодепозитарність" руйнує оптову модель, оскільки вимагає щонайменше встановлення кореспондентських відносин між українськими депозитаріями до того, як виходити на міждержавний рівень (наприклад, взаємовідносини з Euroclear чи Clearstream).

Ще більш ускладнюється ситуація у зв'язку з тим, що внаслідок певних політичних причин НДУ не міг здійснювати депозитарну діяльність понад сім років з моменту свого утворення, відтак глобальні сертифікати майже всіх бездокументарних випусків корпоративних цінних паперів зберігаються в МФС. Статус МФС не дає йому змоги безпосередньо встановлювати кореспондентські відносини з іноземними депозитарними установами (що, однак, МФС заперечується, хоча не скасована і продовжує діяти пряма норма закону). Встановлення кореспондентських відносин завжди було "дозволеним" видом діяльності для НДУ, але фактично провадити її цей депозитарій не міг: не обслуговуючи жодного випуску акцій, НДУ не мав морального права укладати договір з іноземним депозитарієм без можливості його виконання.

Єдиним виходом із цієї ситуації є "ремонт" верхнього рівня системи шляхом створення, врешті-решт, єдиного національного CSD. На сьогодні серед учасників українського ринку капіталів стосовно необхідності формування такої загальнонаціональної інституції досягнуто певного консенсусу. Ніхто не сумнівається в тому, що CSD – невід'ємний компонент інфраструктури ринку і зволікання з його утворенням згубно деформує національний ринок, знижуючи його конкурентоспроможність порівняно навіть з найближчими сусідами – Росією, Білорусією, Молдовою та іншими країнами СНД.

Централізована схема кореспондентських зв'язків передбачає, що CSD відкривають один одному взаємні міждепозитарні рахунки. За такої схеми міждепозитарним установам нижчого рівня вже не потрібно відкривати рахунки в аналогічних установах іншої країни. Маючи рахунок у своєму CSD, вони отримують доступ до всіх цінних паперів іншої країни і можуть надавати кастодіальні послуги своїм клієнтам. Ця схема є найпростішою і найменш витратною, адже не потрібно створювати зарубіжні філії, дочірні фірми, вивчати чуже законодавство. Щоправда, у цьому випадку зберігач (кастодіан) потрапляє в певну залежність від CSD, який, у свою чергу, певною мірою починає виконувати функції глобального кастодіана.

Реалізуючи як пріоритетну програму встановлення кореспондентських відносин між НДУ та іноземними CSD, не треба забувати про можливості конкуруючої системи – глобал-кастодіальної, що сформувалася у зв'язку із необхідністю обслуговувати індивідуального інвестора, який прагнув (і прагне) самостійно відкривати рахунки за кордоном (звісно, відповідно до "чужого" законодавства, незважаючи на притаманні такому способу ризики). Варто зауважити, що найбільш комфортно індивідуальний інвестор себе почуває, якщо користується послугами CSD. За інших варіантів ризик може значно перевищувати можливу вигоду.

IV. Висновки

Державний вплив на процеси формування фондового ринку та перспективи розвитку депозитарних послуг в Україні багато в

чому зумовлюється рівнем втручання держави в розвиток фондового ринку. У зв'язку із цим, на нашу думку, потрібно вжити таких заходів: регулювання діяльності основних учасників фондового ринку, розширення його фінансових інструментів, створення прозорої системи розкриття інформації Національної депозитарної системи.

Процес розвитку фондового ринку – це розширення державних системних інститутів, забезпечення повних і своєчасних розрахунків відповідно до депозитарних послуг, мінімізація ризиків з боку держави як середовища надання депозитарних послуг.

Більш детально необхідно звернути увагу на втручання держави у депозитарії, її вплив на процеси формування та розвитку фондового ринку і відставання вітчизняної депозитарної системи від західних аналогів, зокрема, в частині формування ефективної, такої, що швидко діє, та дешевої системи розрахунків за підсумками угод з цінними паперами, які здійснюються інвесторами. Відтак державний вплив на процес розвитку фондового ринку необхідний за рахунок удосконалення депозитарної системи.

Література

1. Закон України "Про внесення змін до деяких законів України щодо підвищення вимог до професійних учасників фондового ринку" від 01.07.2010 р. № 2393-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://rada.gov.ua.
2. Терещенко Г.М. Проблеми та перспективи розвитку Національної депозитарної системи як складової фондового ринку України / Г.М. Терещенко // Фінанси України. – 2006. – № 10. – С. 86–95.
3. Назарчук М.І. Аналіз стану та перспективи розвитку фондового ринку України / М.І. Назарчук // Фінанси України. – 2007. – № 12. – Ст. 83–91.

Кіктенко О.В. Державний вплив на процеси формування та розвитку фондового ринку в Україні

Анотація. *У статті досліджено сильні й слабкі боки регулювання фондового ринку і державного впливу, його тенденції розвитку та запропоновано заходи з розробки нових і вдосконалення або відміни існуючих процесів вирішення проблем формування й розвитку фондового ринку. Визначено проблеми регулювання сегментів фондового ринку. Досліджено зміни щодо механізму регулювання діяльності учасників фондового ринку.*

Ключові слова: *державний вплив, функціонування, фондовий ринок, інфраструктура, депозитарії, контроль, розвиток, регулювання, цінні папери, формування, процеси.*

Киктенко О.В. Государственное влияние на процессы формирования и развития фондового рынка в Украине

Аннотация. *В статье исследованы сильные и слабые стороны регулирования фондового рынка и государственного влияния, его тенденции развития и предложены меры по разработке новых и усовершенствования или отмены существующих процессов решения проблем формирования и развития фондового рынка. Определены проблемы регулирования сегментов фондового рынка. Исследованы изменения относительно механизма регулирования деятельности участников фондового рынка.*

Ключевые слова: *государственное влияние, функционирование, фондовый рынок, инфраструктура, депозитарии, контроль, развитие, регулирование, ценные бумаги, формирование, процессы.*

Kiktenko O. Effect on the processes of formation and state development of the fund market in Ukraine

Annotation. *The article examines the strengths and weaknesses of stock market regulation and government influence, its trends, and proposed measures to develop new and improve existing processes or cancellation of problems and capital market development. The problems of regulating the stock market segments. The changes to the mechanisms of regulation of the stock market.*

Key words: *state influence, operation, stock market, infrastructure, depository, control, development, regulation, securities, formation, processes.*

УДК 342.553:352.07

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ЯК ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Кравченко Т.А.

кандидат наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет

І. Вступ

Соціально-політичний розвиток України в останнє десятиліття поставив на порядок денний ряд важливих питань, від вирішення яких багато в чому залежить успішне просування нашого суспільства шляхом прогресу і дійсної демократії, зокрема, це зміцнення і розширення основ місцевого самоврядування, що створює можливості для кожного громадянина бути активним і безпосереднім учасником забезпечення своїх різноманітних інтересів. Якщо спочатку ідея місцевого самоврядування в основному була спрямована на розвиток у громадян почуття належності до однієї територіальної спільноти, то сьогодні вона є ключовим елементом організації публічної влади в громадянському суспільстві, механізмом забезпечення прав і свобод особистості, необхідною передумовою розкриття всіх потенційних можливостей людини, її постійного й усебічного вдосконалення.

Місцеве самоврядування є таким інститутом, який, з одного боку, неможливий без достатнього рівня громадської активності, а з іншого – входить у систему публічної влади, і в цьому аспекті хоча й перебуває поза системою державних органів, є однопорядковим й односистемним із державою явищем. Незважаючи на те, що певні елементи вже склалися, інститут місцевого самоврядування так і не набув характеру цілісності.

Основними причинами цієї затримки є такі: по-перше, більшість громадян майже не розуміє суть місцевого самоврядування, а також свою роль і відповідальність як первинних суб'єктів самоврядування; по-друге, багато представників публічної влади мають низький рівень організаційної культури і перебувають у полоні старих традицій управління, що заважає належною мірою усвідомити ті переваги, які може внести в їх управлінську діяльність реалізація конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні.

Показником зрілості інституту народного представництва виступає наявність не тільки органів публічної влади, а й тих структур, що становлять їх соціальну базу, із яких вони черпають народні ініціативи, отримують орієнтири для визначення вектора політико-правової трансформації. Усе це й зумовлює актуальність розгляду питання вдосконалення місцевого самоврядування в Україні як інституту публічної влади.

Аналіз основних систем місцевого самоврядування, взаємодії інститутів публічної влади на місцях є необхідною складовою системного втілення місцевого самоврядування в Україні. Підвищена увага до цього питання спостерігається в працях як зарубіжних, так і вітчизняних дослідників.

Значний внесок в осмислення нагальних проблем місцевого самоврядування та дослідження шляхів їх вирішення зробили сучасні фахівці галузі державного управління та місцевого самоврядування. Зокрема, територіальну основу функціонування публічної влади досліджували: І.П. Бутко, С.Г. Давтян, В.В. Мамонова, В.А. Ільяшенко, І.Б. Ковтун, О.Б. Коротич, О.І. Васильєва, О.Ю. Лебединська та ін.

Осмисленню статусу інституту місцевого самоврядування в сучасному суспільстві сприяють дослідження у галузі науки державного управління Г.В. Атаманчука, Р.В. Балабана, В.Д. Бакуменка, О.В. Батанова, В.Є. Воротіна, А.О. Дєгтяра, В.М. Кампо, В.М. Князєва, В.В. Корженка, О.Д. Лазора, В.І. Лугового, С.В. Майбороди, А.В. Мерзляк, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенського, О.Г. Осауленка, Я.Ф. Радиша, Г. Райта, С.М. Серьогіна, В.В. Цвєткова та ін.

Використання наявних теоретичних здобутків дає змогу визначити не тільки основні складові місцевого самоврядування як інституту публічної влади, а й напрями його розвитку в сучасних умовах державотворення, що формуються сучасною науковою думкою у вигляді окремих ідей, принципів та узагальнень теорії публічної влади.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – розкрити особливості становлення та розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні та визначити перспективні напрями вдосконалення діяльності представницьких органів влади в умовах адміністративно-територіальної та політичної реформ.

III. Результати

Важливе місце в демократичному полі публічної політики займає місцеве самоврядування, забезпечуючи узгодження інтересів приватних осіб у вирішенні загальних місцевих справ у спільних інтересах. Рівень розвитку місцевого самоврядування є значущим показником демократичності соціуму, свідченням активності громадян та їх залучення у процеси суспільної самоорганізації, важливим параметром реального розподілу влади в суспільстві і рівня централізації державного управління.

Розвиток поглядів на місцеве самоврядування має тривалу історію. Разом з тим варто зазначити, що загальновизнаної теорії місцевого самоврядування на сьогодні ще не створено, а наявні теорії є окремими концепціями і моделями місцевого самоврядування, що формувалися на межі державницьких, управлінських, економічних, географічних і ряду інших наукових дисциплін. Інтеграція зазначених теорій або їх напрямів дає змогу створити певну цілісну теорію місцевого самоврядування, прийнятну для тієї чи іншої демократичної держави. Використовуючи розроблені концепції та моделі місцевого самоврядування, демократичні держави створюють свої моделі місцевого самоврядування [2].

Інститут місцевого самоврядування має двоїсту, а саме – суспільно-державну природу. Двоїстість природи місцевого самоврядування означає залежність механізму формування цього інституту, по-перше, від підтримки з боку держави, а по-друге, від розвинутості структур громадянського суспільства. Причому процес інституціалізації місцевого самоврядування досягає успіху тільки за умови, що обидва способи формування місцевого самоврядування – державний (“згори”) і суспільний (“знизу”) – мають однакову силу і будуть виявлятися в єдності і взаємодоповнюваності.

Сучасний інститут місцевого самоврядування в Україні виступає одночасно як:

- елемент конституційного статусу людини і громадянина, що виражається у свободі людини, її праві брати участь у справах місцевої громади, обирати і бути обраним, управляти муніципальною власністю;
- форма (вид) публічної влади в державі;
- принцип організації (децентралізації) влади в державі;
- діяльність громадян або утворених ними органів щодо вирішення місцевих проблем, зумовлених загальними інтересами відповідної територіальної громади.

За останні двадцять років місцеве самоврядування в Україні у своєму розвитку пройшло чотири етапи.

Перший етап розвитку системи місцевого самоврядування в Україні тривав у 1991–1996 рр. і характеризувався початком її відродження.

У прийнятих на той час нормативно-правових актах практично були відсутні положення, які б закріплювали європейські норми та стандарти, притаманні інституту місцевого самоврядування. Модель управління місцевими справами, що почала формуватись в Україні впродовж 1991–1996 рр., мала всі ознаки моделі перехідного етапу, характерної для посткомуністичних країн Європи (Польщі, Угорщини, Литви). Проте, на відміну від європейських країн, які ще із середини 1990-х рр. визнали своїм пріоритетом розвиток самоврядування і перейшли від патерналістської моделі організації влади до моделі рівноправної участі та взаємодії органів місцевого самоврядування з державою, передавши значну частину державної власності (землю, будівлі, інфраструктуру) органам місцевого самоврядування, в Україні цей процес затягнувся на десятиліття.

Другий етап становлення системи місцевого самоврядування в країні (1996–2004 рр.) пов'язаний із прийняттям Конституції України, Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” [5], “Про органи самоорганізації населення”, ратифікацією Європейської хартії місцевого самоврядування та інших нормативно-правових актів.

У Конституції України (1996 р.) та чинних на той час законах України не повною мірою було відтворено принцип реальності місцевого самоврядування і реалізовано принципи автономності місцевого самоврядування та субсидіарності. Часто право територіальних громад та органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання, віднесені до компетенції місцевого самоврядування, обмежувалось відсутністю чіткого розмежування повноважень між різними рівнями органів публічної влади та існуючою практикою застосування адміністративних методів управління з боку органів виконавчої влади національного і регіонального рівнів. Не було створено правових гарантій реалізації права місцевих органів влади на власні фінансові ресурси, які б адекватно відповідали потребам здійснення функцій та повноважень місцевого самоврядування. Це було “прищеплення” елементів демократії на основу радянської моделі влади.

Наступний, третій етап розвитку системи місцевого самоврядування в Україні можна датувати 2005–2009 рр. У цей період основна увага приділялась проблемам удосконалення чинного законодавства з метою: вирішення питань перерозподілу та чіткого розмежування повноважень між центральними, місцевими органами виконавчої вла-

ди та органами місцевого самоврядування на користь останніх; встановлення механізмів делегування органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади; утворення дієздатних, забезпечених ресурсами територіальних громад тощо. Розвиток системи місцевого самоврядування серйозно гальмувала невизначеність сфер впливу держави на органи місцевого самоврядування і територіальні громади.

На четвертому етапі в сучасній Україні продовжується пошук механізмів здійснення системних змін в організації влади на місцевому рівні з метою розширення прав і повноважень територіальних громад. Законодавче підґрунтя для таких змін мають створити оновлена Конституція України, адміністративна та інші реформи. Наразі ми маємо розбалансування влади на всіх рівнях, надмірну політизацію органів місцевої влади, їх віддаленість від інтересів виборців; зростання конфліктних ситуацій між суб'єктами влади, між ними та громадами; залежність від бізнесових інтересів еліти; суперечливу позицію ЗМІ [3].

Еволюція уявлень про взаємини "влада – самоврядування" в межах політико-управлінської думки також пройшла декілька етапів свого розвитку. Починаючи з античності і до сьогодні, наукова думка пропонувала свій варіант поєднання цих взаємозалежних влад відповідно до реалій часу.

На думку В.Б. Авер'янова, існує нагальна потреба модернізації ідеології публічної влади в напрямі зміни "класичної" природи управління, що ґрунтується на пануванні держави над людиною, на філософію служіння держави інтересам людини [1, с. 14].

Сучасне уявлення про публічну владу вже не може обмежуватися характеристикою лише державної влади. За своєю політико-правовою природою місцеве самоврядування, будучи одним з інститутів публічної влади, має ряд ознак.

1. Відносна автономність. Фактично органи державної влади мають право на вироблення політики. Це виявляється у законотворчій та розпорядчій діяльності відповідних інституцій. Вони мають стабільне джерело надходження ресурсів. А також право визначати структуру власних органів. Органи місцевого самоврядування наділено правом вироблення політики. Кожний орган визначає політику розвитку відповідної місцевості (територіальної громади). Незалежна структурна політика визначається правом місцевої ради створювати та ліквідовувати підрозділи відповідно до необхідності вирішення проблем. Але сучасна практика функціонування цих органів свідчить, що органи місцевого самоврядування позбавлені стабільного джерела надходження ресурсів.

2. Територіальна обмеженість.

3. Ширший спектр форм безпосередньої участі населення в управлінні своїми територіями (так званої "референдної демократії": пряме волевиявлення у вигляді сходів, зборів, місцевих референдумів, інституту відкликання виборних посадових осіб та ін.) [10].

4. Система примусу у місцевому самоврядуванні (видання нормативних актів, наявність владних повноважень посадових осіб).

5. Законодавче обмеження прав місцевої влади з боку держави.

6. Підконтрольність державі реалізації переданих місцевій владі державних повноважень.

7. Переважання у сфері повноважень місцевого самоврядування господарської складової, а не владної.

З формально-правового погляду, місцевому самоврядуванню в сучасних реформах відводиться надзвичайно важлива роль. Конституція України віднесла місцеве самоврядування до засад конституційного ладу. Однак надання місцевому самоврядуванню високого статусу не підтвердило, що новий інститут влади потенційно здатний справити істотний вплив на процес формування державності.

На наш погляд, підґрунтям неефективності діяльності місцевого самоврядування як інституту публічної влади стали такі чинники:

1. Інституційний конфлікт між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями.

Повна тотожність функцій і повноважень органів різних рівнів, за оцінками науковців, є рудиментом радянського типу влади, який усе ще залишається в законодавстві України. Наочно цей конфлікт виявляється у нераціональному та нечіткому розподілі повноважень між органами місцевого самоврядування регіонального рівня та органами виконавчої влади, що закріплені нормами чинної Конституції та законами України. Повноваження між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування розмежовані відповідно до положень чинних Законів України "Про місцеве самоврядування в Україні" [5] та "Про місцеві державні адміністрації". Водночас на практиці відбувається різне тлумачення норм цих законів та "перетягування" повноважень, що призводить до конкуренції компетенційних повноважень цих органів; невиправданого втручання виконавчої влади у сферу діяльності місцевого самоврядування; дублювання, неузгодженого й паралельного вирішення питань розвитку територіальних громад тощо.

2. Ускладненість процедури самостійної реалізації місцевої політики для районних та

обласних рад (у тому числі і через відсутність права створювати виконавчі комітети).

3. Політизація місцевих рад (у тому числі за рахунок поширення практики зрощування місцевої партійної еліти з представниками місцевої бізнес-еліти, що сприяє реалізації конкретних приватногосподарських інтересів останніх у процесі розподілу та використання місцевих ресурсів). Разом із цим політизація ("партизація") місцевої влади, хронічне протистояння на цій основі депутатів місцевих рад заважають повсякденній роботі щодо вирішення нагальних життєвих проблем розвитку громади, а отже, поступово знищують довіру населення до місцевої влади та тих рішень, які приймаються під тиском політичної доцільності.

4. Відсутність реальних механізмів забезпечення активної участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, насамперед, дієвих механізмів контролю за результатами діяльності органів місцевого самоврядування.

5. Недосконалість міжбюджетних відносин та відсутність гарантованих і стабільних джерел формування доходів місцевих бюджетів, що є причиною загострення конфліктних ситуацій під час розподілу і перерозподілу бюджетних коштів.

6. Недостатній кваліфікаційний рівень кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування, їх слабка організаційна спроможність вирішувати нагальні питання місцевого значення, надавати населенню державні та громадські послуги [11].

Розбудова в Україні ефективної системи місцевого самоврядування поки що не стала актуальною проблемою в контексті інтересу до неї з боку зацікавлених впливових політичних сил, про що, зокрема, свідчить відсутність у програмах провідних українських партій будь-якого раціонального проекту стосовно розвитку місцевого самоврядування.

Сьогодні, коли соціальна політика перетворилася в основну державну функцію, інтеграція муніципальних органів влади в державні структури стає об'єктивно неминучою. Державна влада і місцеве самоврядування не тільки в Україні (а взагалі це світова тенденція) являють собою функціонально пов'язану, але інституційно роз'єднану систему. Причому інституційний поділ має суто традиційне, як данина минулому, значення. Збільшення місцевих витрат, пов'язане із розширенням поля соціальної політики, робить місцеве самоврядування все більше пов'язаним із державною підтримкою. У зв'язку з цим місцеве самоврядування дедалі більшою мірою розглядається не як загальнодемократична мета, а як засіб вирішення державою соціальних проблем на місцевому рівні.

Однак найважливішою інституціональною проблемою формування місцевого самоврядування в сучасній Україні є те, що воно поки що так і не знайшло свого потенційного суб'єкта, ключового гравця – спільноту громадян, що проживають на конкретній території. Вважаємо, що головним завданням удосконалення місцевого самоврядування в сучасній Україні є створення певних умов на муніципальному рівні. Це передбачає запровадження нової муніципальної політики, що сприятиме соціальній включеності громадян у справи місцевого співтовариства, орієнтації на громадян при прийнятті значущих для них рішень. Проведення такої політики вимагає професійних знань і вмінь, певного рівня організаційної культури посадових осіб місцевого самоврядування, їх здатності до інноваційного мислення. Найголовніше, що проведення такої політики вимагає вибору як основного орієнтира – служіння своїм громадянам, надання їм соціальних послуг.

Таким чином, реальна, а не декларативна суб'єктність місцевого самоврядування в системі публічної влади можлива лише на шляху його визнання державою і суспільством, удосконалення муніципальної сфери як однієї із пріоритетних цілей політичного розвитку. Найважливішою передумовою розвитку місцевого самоврядування є не гарантія його "відокремленості" від системи органів державної влади і не формальне насадження відповідних інститутів, а інституціоналізація нового типу відносин, що має скластися в рамках конкретного соціально-економічного простору.

IV. Висновки

Місцеве самоврядування, як і вся українська політична система, накопичує позитивний досвід функціонування як повноправного інституту і водночас потребує подальшого розвитку й удосконалення.

Для забезпечення ефективності і дієвості інституту місцевого самоврядування як складової системи територіальної організації влади в Україні необхідна невідкладна реалізація ряду заходів у частині ідеології, юрисдикції та технології самоврядування.

Сучасна система законодавства про місцеве самоврядування потребує вдосконалення на засадах зміцнення організаційної, правової, фінансової, матеріальної, адміністративної самостійності місцевого самоврядування; децентралізації, повсюдності, єдності системи публічної адміністрації.

З метою утвердження загальноєвропейських цінностей і стандартів, створення інституційних передумов для сталого розвитку дієздатних та самодостатніх громад в Україні вважаємо за необхідне:

1) здійснити децентралізацію державної влади шляхом проведення системних ре-

форм: конституційної, адміністративної, адміністративно-територіальної;

2) закріпити на конституційному рівні поняття громади як базової та адміністративно-територіальної одиниці і територіальної основи місцевого самоврядування в Україні;

3) прийняти Муніципальний кодекс України, у якому буде чітко визначено функції муніципальної влади та усунуто суперечність нормативно-правових актів різних гілок влади;

4) створити інститут муніципального омбудсмена для контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та захисту прав і свобод громадян.

Отже, в основі побудови нової моделі організації влади має бути гармонізація інтересів держави, регіону, територіальної громади та особи. Зрівноважувальними у взаємовідносинах держави і місцевого самоврядування мають бути інтереси особистості, для реалізації потреб якої функціонують держава і місцеве самоврядування.

Література

1. Авер'янов В. Не "керувати" людиною – служити їй / В. Авер'янов // Віче. – 2005. – № 4. – С. 10–15.
2. Батанов О. Муніципальна влада у контексті класичного світового муніципалізму: критичний аналіз сучасних теорій / О. Батанов // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2010. – № 3 (101). – С. 39–51.
3. Григорьев В.А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика : монография / В.А. Григорьев. – К. : Истина, 2005. – 424 с.
4. Журавський В.С. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник / В.С. Журавський, В.О. Серьогін, О.Н. Ярмиш. – К. : Ін Юре, 2003. – 671 с.
5. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
6. Іщенко О.М. Місцеве самоврядування: світовий досвід та особливості української моделі / О.М. Іщенко ; Ін-т законодавчих передбачень і правової експертизи. – К., 2002. – 603 с.
7. Лазор О.Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні : автореф. дис. … д-ра наук з держ. упр. : 25.00.04 / О.Д. Лазор ; Класичний приватний університет. – Запоріжжя, 2010. – 43 с.
8. Любченко П. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні підходи реформування / П. Любченко // Право України. – 2009. – № 5. – С. 55–59.
9. Малиновський В.Я. Співвідношення понять "місцеве самоврядування" і "муніципальна влада" / В.Я. Малиновський // Збірник наукових праць НАДУ. – 2006. – № 1. – С. 224–233.
10. Оніщук М.В. Теоретико-методологічні основи класифікації референдної демократії: український та зарубіжний досвід / М.В. Оніщук // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. – 2008. – Вип. 9. – С. 89–92.
11. Пухтинський М.О. Розвиток місцевого самоврядування в Україні: стан, проблеми, перпективи / М.О. Пухтинський, П.Т. Павленчик, В.М. Князєв. – К. : Логос, 2002. – 212 с.

Кравченко Т.А. Особливості функціонування органів місцевого самоврядування в Україні як інституту публічної влади

Анотація. *У статті проаналізовано особливості становлення та розвитку інституту публічної влади, зроблено висновки щодо напрямів удосконалення місцевого самоврядування в Україні.*

Ключові слова: *місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, територіальна громада, публічна влада, інститут, держава, адміністративно-територіальна реформа.*

Кравченко Т.А. Особенности функционирования органов местного самоуправления в Украине как института публичной власти

Аннотация. *В статье проанализированы особенности становления и развития института публичной власти, сделаны выводы касательно основных направлений совершенствования местного самоуправления в Украине.*

Ключевые слова: *местное самоуправление, органы местного самоуправления, территориальная община, публичная власть, институт, государство, административно-территориальная реформа.*

Kravchenko T. Peculiarities of functioning of local governments in Ukraine as an institute of public power

Annotation. *In the article peculiarities of formation and development of the public power institute are analysed, conclusions about the ways of improvement of local governments in Ukraine are made in the article.*

Key words: *local self-government, local governments, local community, public power, institute, state, administrative territory reform.*

УДК 338.242.4.025.88

ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ ВЛАСНІСТЮ В УКРАЇНІ

Круглов В.В.
аспірант Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

І. Вступ

Удосконалення системи управління об’єктами державної власності залишається надзвичайно актуальним питанням для України. Держава, проводячи масштабну комерційну діяльність, залишається власником значної частини економічних активів. Проте система управління, яка реально склалася, не може забезпечити ефективного функціонування державного сектора. Досить високий рівень витрат управління державною власністю не приносить до державного бюджету відповідних доходів. Фінансова криза висуває специфічні вимоги до вдосконалення управління державною власністю, тому в державному секторі та сфері управління державним майном необхідно розробити систему антикризових заходів.

Питанням управління, в тому числі державною власністю, приділяється значна увага в усіх економічно розвинутих країнах. У сучасних умовах вихідні науково-теоретичні засади та прикладні аспекти у сфері управління державною власністю сформулювали такі вітчизняні науковці, як: В. Авер'янов, Г. Атаманчук, О. Головінов, І. Жадан, Б. Пасхавер, В. Пількевич, В. Плакіда, М. Чечетов, М. Шкільняк. Вагомий внесок у вивчення зазначеної проблематики зробили у своїх працях зарубіжні вчені: І. Ансофф, Е. Савас, Дж. Стігліц та російські дослідники: В. Бандурін, В. Кошкін, М. Соловйов, Е. Талапіна.

ІІ. Постановка завдання

Метою статті є обґрунтування місця й ролі державної власності в процесі реформування економіки, визначення найбільш ефективного способу використання державної власності в господарській діяльності та вимог до політики державного управління власністю в період фінансової кризи.

ІІІ. Результати

Питання ефективного управління державною власністю постійно належить до першочергових і є надзвичайно актуальним на сьогодні. В рамках законодавчо встановлених обмежень ефективне управління дає змогу максимізувати результати володіння, користування й розпорядження об'єктами власності.

Дослідженню ефективного управління присвячена досить значна кількість праць вітчизняних та зарубіжних учених з теорії й практики управління в різних сферах діяльності, для різних форм власності, видів систем і об'єктів управління. Тому, вивчаючи проблему ефективного управління державною власністю, орієнтуючись на базові принципи загальної теорії управління, які стосуються ефективності, при їхній адаптації варто враховувати особливості державного управління й специфічні властивості різних видів об'єктів державної власності.

Дискусійним на сучасному етапі залишається питання визначення оптимальних обсягів державної власності та масштабів державного сектора. Світовий досвід щодо зазначеної проблеми демонструє досить широке відсоткове різноманіття.

Частка державного сектора в економіці Франції становить 48% валового національного продукту, в Німеччині – 47%. Частка державної власності в США та Японії трохи менша. Хоча в цих країнах державна власність як матеріальна база відіграє значну роль [7, с. 78].

Серед науковців існує думка, зокрема її висловив В. Кошкін, що в умовах ринкової економіки державна власність залишається фундаментальною економічною опорою держави, а отже, буде залишатися головним предметом державних інтересів та державного управління [6, с. 10].

Необхідно відзначити, що певна частка державної власності не є константою. Російські вчені Б. Віссаріонов та І. Федорова зазначають, що в економіці постійно відбувається перерозподіл власності як усередині держсектора, так і між державним та недержавним секторами [3, с. 8].

Але можливості державної власності обмежені. Зростаючи, державний сектор не може займати головні позиції в ключових секторах економіки, адже це суперечить інтересам приватної власності. Як приклад можна навести широкомасштабну приватизацію об’єктів державної власності наприкінці 1980-х і в 1990-х рр. у США, Італії, Німеччині, Великобританії [9, с. 28].

В умовах транзитивної економіки обсяг держсектора формується шляхом його звуження значною мірою за допомогою приватизації, наслідки якої оцінені суспільством

неоднозначно. Є нарікання і на непрозорість приватизаційних процедур, несправедливість при розподілі майна тощо. Досить часто державне майно потрапляло до власника, який не міг ефективно його використовувати.

Як відомо, в Україні одночасно працювали декілька моделей приватизації: оренда з викупом, викуп трудовим колективом на пільгових умовах, продаж за майнові сертифікати, грошова приватизація, та численні особливі схеми для різних галузей. Це зумовило специфічний характер політики приватизації, внаслідок чого процес формування реальної конфігурації державного сектора в українській економіці мав свої особливості.

Продаж державних об'єктів, починаючи з 2003 р., здійснюється без прийняття Верховною Радою України державних програм приватизації. В Україні не була прийнята концепція розвитку державного сектора, на відміну від більшості постсоціалістичних країн.

З 2004 р. в Україні спостерігається значне скорочення масштабів приватизації. За 2004–2009 рр. було продано 3818 державних об'єктів. Якщо у 2003 р. річний обсяг продажів становив 1569 державних об'єктів, то у 2009 р. – лише 250 [4]. Причому приватизація в основному обмежується невеликими об'єктами та об'єктами незавершеного будівництва.

На сьогодні роздержавлення української економіки, з формального погляду, досягло максимально високого рівня. У першому кварталі 2010 р. показник питомої ваги державного сектора в економіці знизився до 7,9% [11]. Посилаючись на ці показники, деякі вчені висловлюють думку про завершення приватизації в Україні.

Процес постсоціалістичної трансформації до кінця незавершений. Україна опинилася у сучасній фінансово-економічній кризі з перевантаженою об'єктами державної власності економікою; із функціями власника, які вона вимушена поєднувати з функціями протидії кризі; зі значним рівнем державних витрат, які, враховуючи спад виробництва, важко підтримувати, а головне – збільшувати для реалізації антикризової політики. Як наслідок – глибокі деформації у структурі суб'єктів господарювання державного сектора, в якій державне підприємство продовжує займати значну частку.

В оцінюванні ролі державних підприємств важливою є ефективність їх функціонування. Німецький економіст Е. Хамер на прикладі 300 підприємств здійснив порівняльний аналіз вартості державних та приватних послуг. Виявилося, що приватне виробництво на 30–50% економічніше, ніж державне. У Великобританії державні послуги дорожчі, ніж приватні, на 30–40%, а в США – на 30%.

Водночас англійські дослідники Д. Міллроуд та Д. Паркер стверджують, що приватне підприємництво не завжди більш ефективне, ніж державне [8, с. 15].

В Україні давно тривають дискусії щодо проблеми проведення глибокого реформування державного сектора, адже наявна структура суб'єктів господарювання ускладнює процес управління і знижує ефективність функціонування державного сектора.

За даними Міністерства економіки України, у 2008 р. (коли криза ще не викликала певних структурних змін) налічувалося 3448 підприємств, які належали до державного сектора (без банків і бюджетних установ), а у першому півріччі 2010 р. ця кількість знизилася до 1562 підприємств [10; 11].

Незважаючи на такі показники, ефективних способів вирішення проблеми скорочення об'єктів управління за допомогою діючого механізму приватизації не розроблено.

Суб'єкти управління державною власністю в Україні є результатом розподілу державних об'єктів між органами управління. У зв'язку із цим маємо величезну мережу суб'єктів управління, яких досить складно контролювати, а їх дії – узгоджувати.

Конституція України [1] та Закон України "Про управління об'єктами державної власності" [2] визначають Кабінет Міністрів України головним суб'єктом, який здійснює управління об'єктами державної власності від імені держави.

Згідно із вищезазначеним Законом, зміст управління об'єктами державної власності полягає у здійсненні Кабінетом Міністрів України (уповноваженими ним органами, іншими суб'єктами) повноважень щодо реалізації прав держави як власника таких об'єктів, пов'язаних із володінням, користуванням і розпоряджанням ними з метою задоволення державних та суспільних потреб. До решти суб'єктів входять: Фонд державного майна України; міністерства та органи виконавчої влади; державні господарські структури; юридичні та фізичні особи, уповноважені на виконання функцій управління корпоративними правами; Національна академія наук України та галузеві академії. Компетенція кожного державного органу чітко виписана в адміністративно-правових нормах вказаного Закону. Практично об'єкти державної власності розподілені між всіма суб'єктами управління.

Державні органи виконують повноваження власника та регулюють "правила гри" суб'єктів господарювання, враховуючи їх суспільні інтереси. Ці функції можливо поєднати в єдиній системі управління, що підтверджує світовий досвід. В Україні система

управління власністю є суттєвим механізмом реалізації захисту інтересів суспільства. На сьогодні надходження коштів до бюджету є одним з основних показників ефективності виконання державними органами функцій управління об'єктами державної власності.

Для виконання прийнятих рішень необхідна управлінська вертикаль. В Україні функції та повноваження суб'єктів управління накладаються одне на одного, що значно ускладнює виконання визначених повноважень.

Забезпечення управлінського впливу та оцінювання прийнятих рішень неможливі без розвинутої нормативної та інформаційної баз. В Україні досить тривалий час облік об'єктів державної власності не здійснювався. Чіткі статистичні дані про кількість підприємств державного сектора та їх структуру в державних органів управління були відсутні. Тільки у 2005 р. створюються перші реєстри державного майна, утримувачем яких є Фонд державного майна України, – Єдиний реєстр об'єктів державної власності та Єдиний реєстр корпоративних прав держави.

Доходи, які одержує держава, визначають певний рівень ефективності управління об'єктами державної власності. Значні надходження від управління об'єктами державної власності складаються з відрахувань частки чистого прибутку (дивідендів) і плати за використання державного майна, переданого в оренду.

Досить ефективним способом поповнення дохідної частини Державного бюджету України залишається передача державного майна в оренду. Впродовж останніх трьох років надходження до Держбюджету у формі дивідендів поступалися за обсягом орендним платежам.

У 2009 р. обсяг орендних платежів зріс у 2,4 раза порівняно з 2005 р. (див. рис.).

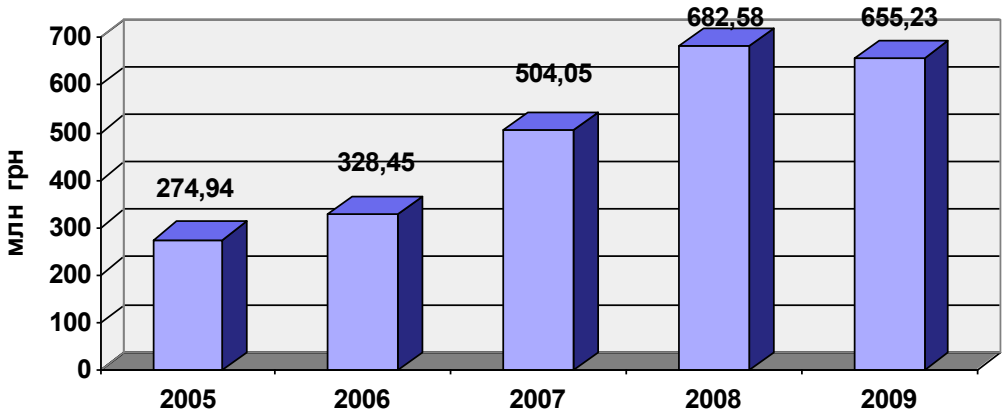


Рис. Динаміка надходження коштів, одержаних від передачі в оренду державного майна за 2005–2009 рр., млн грн [5]

Деякі акти адміністративного законодавства з огляду на час свого прийняття та розвиток якісно відмінних відносин з приводу управління державною власністю в умовах ринку потребують перегляду, оновлення. Так, правовий статус Фонду державного майна України – державного органу, який здійснює державну політику в сфері приватизації державного майна, виступає орендодавцем майнових комплексів, що є загальнодержавною власністю, – визначений ще Тимчасовим положенням про Фонд державного майна України, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 07.07.1992 р.

Необхідно переглянути чинні нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, Фонду державного майна України та інших органів виконавчої влади з питань приватизації з метою прискорення завершення масової приватизації державного майна (Закони України "Про Державну програму приватизації", "Про приватизацію державного майна", "Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)", "Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва").

IV. Висновки

Таким чином, сформована в Україні система управління об'єктами державної власності, виявила себе малоефективною за багатьма параметрами, оскільки: недосконала законодавча база та невисокий рівень спеціалізації системи не забезпечують необхідне управління розвитком державного сектора з боку держави; потребує значних державних витрат і підтримки управління державними об'єктами, які проводять діяльність на комерційних основах; кількість суб'єктів і об'єктів управління не відповідає необхідним потребам, створюючи надмірне навантаження на державу та відволікаючи значні ресурси країни на виконання функцій управління.

У зв'язку із цим необхідно скоротити перелік підприємств, які не підлягають приватизації; функції управління об'єктами державної власності передати від міністерств і

відомств до єдиного органу, яким може бути Фонд державного майна України; прийняти Державну програму приватизації та зміни до відповідних законів, що регулюють сферу приватизації.

Література

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.
2. Закон України "Про управління об'єктами державної власності" від 21.09.2006 р. № 185-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.
3. Виссарионов Б. Государственный сектор: границы, контроль, управление / Б. Виссарионов, И. Федорова // Экономист. – 2003. – № 6. – С. 3–12.
4. Звіти про роботу ФДМУ та хід виконання Державної програми приватизації у 2003–2009 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.spfu.gov.ua/ukr/reports.
5. Звіт про роботу ФДМУ та хід виконання Державної програми приватизації у 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.spfu.gov.ua/ukr/reports/spfu/2009_12.pdf.
6. Кошкин В.И. К реализации государственных интересов в смешанных акционерных обществах / В.И. Кошкин // Российский экономический журнал. – 1996. – № 4.
7. Мелехин А.В. Теория государства и права : учебник / А.В. Мелехин. – М. : Маркет ДС, 2007. – 640 с.
8. Нестерова А.Д. Государственное регулирование экономики : курс лекций / А.Д. Нестерова. – Калининград, 1997. – 63 с.
9. Новиков М.В. Государственное регулирование экономики : конспект лекций / М.В. Новиков. – Таганрог, 2000. – 156 с.
10. Питома вага державного сектору в економіці за 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=136734&cat_id=36252.
11. Питома вага державного сектора в економіці за 1-ше півріччя 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=152036&cat_id=36252.

Круглов В.В. Особливості управління державною власністю в Україні

Анотація. *У статті розглянуто процес управління державною власністю та його основні принципи. Визначено причини низької ефективності державної власності. Обґрунтовано основні завдання державного регулювання структури державної власності в Україні.*

Ключові слова: *міжнародний досвід, об'єкти державної власності, роздержавлення, сфера управління.*

Круглов В.В. Особенности управления государственной собственностью в Украине

Аннотация. *В статье рассмотрены процесс управления государственной собственностью и его основные принципы. Определены причины низкой эффективности государственной собственности. Обоснованы основные задачи государственного регулирования структуры государственной собственности в Украине.*

Ключевые слова: *международный опыт, объекты государственной собственности, разгосударствление, сфера управления.*

Kruglov V. Features of management of the state ownership in Ukraine

Annotation. *The process and basic principles of state property management are considered in the article. The reasons of low efficiency of state property are defined. It is led to basic tasks of the state adjusting of structure of public domain in Ukraine.*

Key words: *international experience, objects of a state ownership, privatization, sphere of management.*

УДК 352.07

КОМПЕТЕНЦІЯ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: АНАЛІЗ СПІВВІДНОШЕННЯ У ПРАВОВОМУ І НАУКОВОМУ ВИМІРАХ

Лазор А.О.
кандидат наук з державного управління, старший викладач

Лазор О.Д.
доктор наук з державного управління, доцент
Львівський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

І. Вступ

"Компетенція" і "повноваження" представницьких органів місцевого самоврядування є основою їх функціонування, проте на сьогодні у чинному законодавстві відсутні визначення цих термінів.

Над вирішенням окресленої проблеми щодо з'ясування сутності понять "компетенція" і "повноваження" представницьких органів місцевого самоврядування працювало чимало зарубіжних та вітчизняних дослідників як радянського, так і сучасного періодів, які використовували у своїх розробках різні підходи.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – дослідити зміст понять "компетенція" і "повноваження" представницьких органів місцевого самоврядування та з'ясувати їх співвідношення у правовому і науковому вимірах.

ІІІ. Результати

У розділі "Організаційно-правова основа місцевого самоврядування" Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [27] закріплено повноваження сільських, селищних, міських рад, їх виконавчих органів, сільського, селищного, міського голови, районних і обласних рад, а також порядок їх формування та організація роботи. На думку Т.С. Смирнової та П.А. Трачука, організаційно-правову основу місцевого самоврядування становлять норми чинного законодавства України, що утворюють механізми реалізації принципу самостійності місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом [31, с. 67; 33, с. 50]. За твердженням Т.С. Смирнової, цей принцип розглядається наукою як поєднання таких теоретичних постулатів:

- місцеве самоврядування одного рівня існує та функціонує незалежно від місцевого самоврядування інших рівнів. Компетенція місцевого самоврядування кожного територіального рівня чітко визначена законом – місцеве самоврядування вищого рівня не має права втручатися в діяльність місцевого самоврядування нижчих територіальних рівнів;
- місцеве самоврядування існує та функціонує незалежно від державної влади в тому розумінні, що втручання державної влади у діяльність місцевого самоврядування можливе лише і виключно у випадках, прямо передбачених законом;
- місцеве самоврядування має власний виконавчий апарат, який тільки ним утворюється і йому підпорядковується;
- місцеве самоврядування вирішує питання в межах повноважень, визначених законом, самостійно, незалежно, під свою відповідальність, а його рішення не потребують затвердження державними чи будь-якими іншими органами [31, с. 67].

Термін "компетенція" вживається в Конституції [15] та Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" [27] (далі – Закон) разом з терміном "повноваження" щодо представницьких органів місцевого самоврядування в:

- частині 6 ст. 140 Конституції [15] та ч. 2 ст. 14 Закону [27] – сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна;
- частині 3 ст. 24 Закону [27] – органи місцевого самоврядування та їх посадові особи діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією і законами України, актами Президента, Кабінету Міністрів, а в Автономній Республіці Крим – також нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їхньої компетенції;

- назвах статтей 25, 26 Закону [27] – загальна та виключна компетенція сільських, селищних, міських рад;
- пункті 43 ст. 26 Закону [27] – виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішується затвердження договорів, укладених сільським, селищним, міським головою від імені ради, з питань, віднесених до її виключної компетенції;
- частині 5 ст. 140 Конституції [15] та ч. 1 ст. 41 Закону [27] – питання організації управління районами в містах належать до компетенції міських рад;
- частині 1 ст. 143 Конституції України [15] – територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції;
- частині 2 ст. 143 Конституції України [15] – обласні та районні ради вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.

У ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування [10] вживається термін "компетенція місцевого самоврядування", що визначається, виходячи з таких принципів:

1) головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування окреслюються Конституцією або законом. Однак це положення не перешкоджає наділенню органів місцевого самоврядування повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону;

2) органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, що не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Тобто органи місцевого самоврядування можуть діяти лише в межах компетенції, визначеної чинним законодавством. Ця норма Європейської хартії місцевого самоврядування [10] кореспондується з ч. 2 ст. 19 Конституції України [15], згідно з якою, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України;

3) муніципальні функції, зазвичай, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт із громадянами. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і тип завдань, а також вимоги досягнення ефективності та економії;

4) повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, мають бути повними і винятковими. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачено законом;

5) якщо повноваження делегуються центральним чи регіональним органом органам місцевого самоврядування, останні по можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов;

6) у процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися консультації, по можливості своєчасно і належно.

Однак ні Закон [27], ні Конституція України [15] не розмежовують поняття "компетенція" та "повноваження", як не виділяють і їх відмінні риси. Глава 1 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [27] має назву "Повноваження сільських, селищних, міських рад" та містить лише дві статті: ст. 25 "Загальна компетенція сільських, селищних, міських рад" та ст. 26 "Виключна компетенція сільських, селищних, міських рад". Щодо районних та обласних рад у Законі [27], на відміну від Конституції, не вживається термін "компетенція", а лише "повноваження", які визначаються винятково на пленарних засіданнях рад (ст. 44), та повноваження, які делегуються місцевим державним адміністраціям (ст. 45). Можна зробити висновок, що законодавець вважає, що повноваження представницьких органів місцевого самоврядування первинного рівня містять і їх компетенцію. Однак із цією позицією не погоджуються вітчизняні науковці.

Розглядаючи етимологічний зміст терміна "компетенція", зазначимо, що він походить від латинського competentia "погодженість частин, розмірність, симетрія", [7, с. 11], "відання, здатність, належність по праву" і має два найпоширеніших значення: а) перелік питань, з яких особа чи декілька осіб мають знання ("відають щось") і б) коло повноважень – прав і обов'язків ("відати чимось"). У зв'язку із цим розрізняють фактичну компетентність у тих чи інших питаннях і офіційну компетентність органів і посадових осіб [19, с. 11]. Проте, за результатами вивчення наукової літератури, зазначимо, що автори здебільшого акцентують на переліку прав і обов'язків, залишаючи поза увагою питання підвищення професіоналізму, фаховості виконання їх цими інституціями.

У кожної юридичної особи О.Ф. Скакун [30] виокремлює два блоки компетенції:

- перший становить її правосуб'єктність як юридичної особи – некомерційної або комерційної;
- другий – спеціальна компетенція, яка полягає у праві в певних межах провадити професійну діяльність.

Компетенція, за твердженням В.Б. Авер'янова, – це "сукупність встановлених в офіційній – юридичній чи неюридичній – формі прав та обов'язків, тобто повноважень будь-

якого органу або посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організовувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності тощо" [34, с. 196]. На думку В.Ф. Погорілка та О.Ф. Фрицького, компетенція органів виконавчої влади та місцевого самоврядування "складається із сукупності публічно-владних повноважень (прав і обов'язків) відносно певних предметів відання (сфер і галузей суспільного життя)" [24, с. 199]. Як стверджує В.І. Борденюк, компетенція визначає предмети (сфери) відання, повноваження (права та обов'язки), територіальні масштаби діяльності органів держави й органів місцевого самоврядування [5, с. 119]. Розкриваючи сутність компетенції органу державної влади, А.Ф. Мельник та О.Ю. Оболенський зазначають, що "компетенція органу державної влади – це владні повноваження органу, той чи інший обсяг державної діяльності, покладений на певний орган, або коло передбачених правовим актом питань, яке може вирішувати цей орган, сукупність функцій та повноважень органу з усіх встановлених для нього предметів відання" [9, с. 329].

Розглядаючи поняття компетенції саме органів місцевого самоврядування, В.І. Фадєєв стверджує, що це "закріплені нормами муніципального права за населенням, виборними та іншими органами місцевого самоврядування права й обов'язки, необхідні для виконання завдань та функцій місцевого самоврядування на території муніципальних одиниць" [18, с. 252]. Акцентуючи на правовому аспекті, Я.В. Журавель трактує компетенцію цих органів місцевого самоврядування як "правову категорію, що включає в себе визначені Конституцією і законами України, іншими правовими актами предмет відання, основне завдання, функції та повноваження сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів, а також районних у містах, районних, обласних рад" [11, с. 9]. У цьому контексті найбільш вдалим вважаємо визначення компетенції місцевого самоврядування, запропоноване І.А. Грицяком, – "система владних повноважень органів місцевого самоврядування, їх права і обов'язки самостійно вирішувати питання місцевого значення як безпосередньо, так і через органи, які вони обирають" [8]. Отже, предметом "компетенції органів місцевого самоврядування" є "сфери місцевого життя", "суспільні відносини", вирішення "питань місцевого значення".

Виходячи із наукових позицій, найчастіше виокремлюють два компоненти компетенції: предмет відання та повноваження (права й обов'язки). На обґрунтованість наукового введення до компетенції представницьких органів місцевого самоврядування предмета відання, на нашу думку, вказує і нормативне формулювання ст. 25 "Загальна компетенція сільських, селищних, міських рад" Закону "Про місцеве самоврядування в Україні": "сільські, селищні, міські ради правомочні розглядати і вирішувати питання, віднесені Конституцією, цим та іншими законами до їх відання" [27]. Науковець В.Р. Барський погоджується, що зміст компетенції представницького органу місцевого самоврядування становлять: предмет відання і владні повноваження та вважає, що "прийняття нормативно-правового акта є способом реалізації владних повноважень" [2, с. 8].

Під предметом відання місцевого самоврядування В.Ф. Погорілко та О.Ф. Фрицький розуміють "сфери місцевого життя, в межах яких діє передбачений законом, а звідси, й юридично компетентний в них орган" [24, с. 271]. Із цього приводу П.М. Любченко зазначає, що "предмет відання – це завжди визначені в законодавстві в тій або іншій формі суспільні відносини, що являють собою предмет правового регулювання" [21, с. 48].

Так, у ст. 143 Конституції [15] перелічено основні напрями діяльності територіальної громади, яка може безпосередньо або через утворювані нею представницькі органи місцевого самоврядування здійснювати управління в цих сферах, зокрема: управляти майном, що є в комунальній власності; затверджувати програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролювати їх виконання; затверджувати бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролювати їх виконання; встановлювати місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечувати проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворювати, реорганізовувати і ліквідовувати комунальні підприємства, організації та установи, а також здійснювати контроль за їх діяльністю. Однак цей перелік не є вичерпним, оскільки представницькі органи місцевого самоврядування можуть вирішувати й інші питання, що належать до їх відання відповідно до чинного законодавства. У Розділі ІІ Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [27] перелічуються напрями діяльності представницьких органів місцевого самоврядування.

У ч. 2 ст. 143 Конституції України [15] визначено основні повноваження представницьких органів місцевого самоврядування регіонального рівня, зокрема, вони затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні та обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіа-

льними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання. Крім питань, передбачених ч. 2 ст. 143 Конституції [15], районні та обласні ради можуть вирішувати інші питання, віднесені також до їх відання. Ці повноваження деталізовані у ст. 44, 45 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [27].

Особливістю компетенції органів місцевого самоврядування є вирішення питань саме місцевого значення, виходячи зі змісту місцевого самоврядування. Дефініції поняття "питання місцевого значення" закон не дає, також відсутній і перелік питань місцевого значення в чинному законодавстві, що, на переконання М.О. Баймуратова, є "проявом нерішучості держави, її небажання втратити усі важелі управління соціальними процесами на місцевому рівні. Адже саме дефінітивна характеристика питань місцевого значення, визначена законодавчо, сприятиме чіткішому розмежуванню повноважень держави та місцевого самоврядування, становленню повноцінної нормативно-компетенційної бази локальної демократії" [1, с. 115; 22, с. 242]. Разом з тим Я.В. Ільченко вважає, що "зосередження діяльності органів місцевого самоврядування на вирішенні питань місцевого значення засвідчує неповноцінність цього рівня публічної влади" [12].

На думку О.В. Батанова, з якою погоджуються й інші науковці, питання місцевого значення – це "питання (справи), які випливають із колективних інтересів місцевих жителів – членів відповідної територіальної громади, віднесені Конституцією, законами та статутами територіальної громади до предметів відання місцевого самоврядування, а також інші питання, які не входять до компетенції органів державної влади" [3, с. 25; 25, с. 108].

Зважаючи на наукові напрацювання із цієї проблематики, розмежування питань "місцевого" та "немісцевого" значення на практиці відбувається досить неоднозначно. За оцінкою В.С. Куйбіди, мера м. Львів 1994–2002 рр., чи "це означає, що органи місцевого самоврядування мають право вирішувати питання стосовно всіх об'єктів і суб'єктів у місцевості, на яку поширюється їх юрисдикція, тобто на конкретній території, чи йдеться про питання тільки місцевого значення з огляду на ієрархію влади? Досвід місцевого управління показав, що у різних випадках до цього питання підходять по-різному. Правда, як правило, переважає другий підхід. Але якщо він базується на ієрархії влади, то як розмежувати питання місцевого і немісцевого значення в таких містах, наприклад, як Київ, Львів, Харків тощо. Адже у таких містах навіть стратегічно важливі для держави об'єкти, споруди оборонного комплексу чи інші подібні "немісцеві" об'єкти користуються "місцевою" інфраструктурою, "місцевими" трудовими та іншими ресурсами. У результаті такої невизначеності місто не отримує належних коштів на своє фінансування, ускладнюється його розвиток як складної соціально-економічної системи" [17, с. 190].

У контексті цього аналізу можна навести чимало прикладів, коли питання місцевого значення виходять далеко за межі територіальної громади, зокрема, стосовно територіальної громади м. Львів це питання водозабезпечення міста та утилізації твердих побутових відходів, дискусії навколо відкриття цвинтаря польських орлят, вирішення якого вийшло на міждержавний рівень, підготовка міста до проведення Євро-2012 та інші. Питання місцевого значення юристи трактують як життєво необхідні для місцевого населення. Втім, аналізуючи обсяг повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, можна зробити висновок, що їх спектр є значно ширшим, ніж перелік життєво необхідних питань.

Другим необхідним елементом компетенції представницьких органів місцевого самоврядування є повноваження, які є владними та характеризують їх правовий статус. Владність повноваження як елемент компетенції, за трактуванням П.М. Любченка, – це "забезпечена законом вимога вповноваженого суб'єкта певної поведінки і дій, звернена до фізичних та юридичних осіб, це вид і міра впливу на учасника правових відносин з метою задоволення його законного інтересу, досягнення певного соціально корисного результату" [21, с. 55]. Відповідно до чинного законодавства повноваження представницьких органів місцевого самоврядування закріплені та здійснюються, зокрема:

- сільських, селищних та міських рад у ст. 25, 26 гл. 1 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [27];
- районних та обласних рад у ст. 43, 44 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [27];
- районної у місті ради – у ст. 41 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [27] окреслено особливості і засади визначення міською радою обсягу та меж повноважень районної у місті ради;
- представницьких органів місцевого самоврядування в м. Київ – у ч. 2 ст. 140 Конституції України [15], ч. 2 ст. 24 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [27] з особливостями, передбаченими Законом України "Про столицю України – місто-герой Київ" [28];

- представницьких органів місцевого самоврядування в м. Севастополь – у ч. 2 ст. 140 Конституції України [15], ч. 2 ст. 24 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [27] з особливостями, які мають бути передбачені окремим законом. Однак на сьогодні відповідний закон не прийнятий, законопроект "Про місто-герой Севастополь" від 03.04.2008 р. № 2321 [26] внесено на розгляд Верховної Ради України та вручено подання комітету про доопрацювання законопроекту;
- представницьких органів Автономної Республіки Крим – у Розділі X Конституції України [15], ч. 2 ст. 24 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" [27].

На думку А.Ф. Мельник та О.Ю. Оболенського, "повноваження органу державної влади – це складова компетенції органу, встановлена для нього законом відповідно до Конституції України та яка забезпечує реалізацію відповідних функцій стосовно конкретних об'єктів юрисдикції (предметів відання)" [9, с. 329]. Як зазначають автори "Коментарю до Конституції України", "повноваження місцевого самоврядування – це закріплені нормативно-правовими актами його права та обов'язки, які визначають межі самостійного вирішення населенням питань місцевого значення, володіння, користування та розпорядження комунальною власністю, управління місцевими фінансами, забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку відповідної території, а також створення умов для надання послуг по задоволенню потреб населення та здійснення контролю за дотриманням законодавства" [14, с. 329].

Окреслюючи напрями діяльності щодо управління власністю та її структури, С.В. Болдирев зазначає, що повноваження місцевого самоврядування – це "закріплені нормативно-правовими актами права й обов'язки останнього, що визначають межі самостійного вирішення його суб'єктами питань місцевого значення, володіння, користування й розпорядження комунальною власністю, управління місцевими фінансами, забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку відповідних територій, а також питання надання послуг по задоволенню потреб населення і здійснення контролю за дотриманням законодавства" [4, с. 11]. Уникаючи детального тлумачення повноважень та акцентуючи увагу на суб'єктах, О.Я. Лазор та О.Д. Лазор трактують повноваження місцевого самоврядування як визначені Конституцією та законами України, іншими нормативно-правовими актами права та обов'язки територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо розв'язання завдань і здійснення функцій місцевого самоврядування [20, с. 145]. Отже, на наше переконання, повноваження органів місцевого самоврядування – це закріплені нормативно-правовими актами права й обов'язки, які визначають межі самостійного вирішення питань місцевого значення, а також створення умов для надання послуг щодо задоволення потреб населення та здійснення контролю за дотриманням чинного законодавства.

Наголошуючи на відмінностях повноважень органів публічної влади, Ю.Н. Тодика та Є.В. Супрунюк вважають, що владні повноваження мають не лише державні органи, а й органи місцевого самоврядування, але владні повноваження останніх не є державними та не здійснюються від імені України [32, с. 100]. Більшість науковців погоджується з наявністю в органів місцевого самоврядування владних повноважень. Так, владність представницьких органів місцевого самоврядування виявляється в тому, що вони в межах своїх повноважень, на підставі та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на території відповідної юрисдикції (ч. 1 ст. 144 Конституції [15]). Формулювання цієї статті Конституції України дає змогу зробити висновок про те, що рішення представницьких органів місцевого самоврядування є обов'язковими для виконання громадянами, які проживають на цій території, а також підприємствами, установами та організаціями, державними органами, які розташовані на відповідній території.

Однак, на нашу думку, не можна погодитись із тим, що владні повноваження органів місцевого самоврядування не є державними та не здійснюються від імені держави. Якщо ж гіпотетично підтримати цю позицію, виникає запитання, чому представницькі органи місцевого самоврядування, які мають діяти в межах Конституції та чинного законодавства, що випливає із ч. 1 ст. 140 Конституції [15], представляють інтереси лише територіальної громади та не діють від імені держави. Необхідно зазначити, що загальнодержавні інтереси не завжди збігаються з інтересами територіальної громади, однак, незважаючи на це, представницькі органи місцевого самоврядування не можуть здійснювати повноваження тільки в інтересах територіальної громади, порушуючи приписи чинного законодавства та посилаючись на те, що воно суперечить інтересам громади. Так, Л.Р. Михайлишин, досліджуючи зарубіжний досвід територіальної організації місцевого управління, виокремлює такі групи інтересів територіальної громади: інтереси громади, які суперечать державним інтересам; інтереси громади, що збігаються з державними; інтереси громади, які не збі-

гаються, проте і не суперечать державним [23].

Науковці, які вважають, що органи місцевого самоврядування не здійснюють повноваження від імені держави, стоять на позиції громадівської теорії, але якщо розглядати місцеве самоврядування як форму децентралізації державної влади, дотримуючись державницької теорії місцевого самоврядування, то слушною видається позиція В.І. Борденюка, який зазначає, що "органам місцевого самоврядування також властивий державно-владний характер. Така природа їх повноважень випливає передусім зі змісту ч. 2 ст. 5 Конституції, згідно з якою органи місцевого самоврядування реалізують ту саму владу, що й органи державної влади. Це відображається насамперед у тому, що повноваження органів місцевого самоврядування (як і органів держави) визначаються в Конституції і законах України, в яких втілена державна воля, а не воля територіальних громад. Це означає, що компетенція органів місцевого самоврядування, як і органів держави, походить від держави, а тому при її здійсненні вони представляють не тільки територіальні громади, а й державу" [6, с. 316].

Компетенція та повноваження представницьких органів місцевого самоврядування є елементами відповідних компетенції і повноважень місцевого самоврядування та характеризуються лише специфічним суб'єктом здійснення цих повноважень. Оскільки, наприклад, компетенція місцевого самоврядування охоплює предмети відання та повноваження всіх суб'єктів місцевого самоврядування: територіальних громад, представницьких органів місцевого самоврядування, їх виконавчих органів, сільського, селищного та міського голів, органів самоорганізації населення. При цьому компетенція сільських, селищних, міських рад та компетенція районних та обласних рад визначаються Законом [27] окремо. На нашу думку, законодавець вчинив так, щоб не допускати втручання районних і обласних рад у компетенцію сільських, селищних, міських рад, що функціонують на їх території, та усунути між ними можливу конкуренцію з приводу певних повноважень.

Отже, визначаючи співвідношення понять "компетенція" та "повноваження" представницьких органів місцевого самоврядування, можна зробити висновок про те, що їх компетенція є складнішою правовою категорією, визначеною Конституцією і законами України, та містить у собі предмет відання і повноваження, характеризується внутрішньою єдністю та узгодженістю. Ці поняття співвідносяться як загальне і часткове.

Відповідно до ч. 3 ст. 10 Закону [27], представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених цим та іншими законами. Оскільки у ст. 6 Конституції України [15] закріплено поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, в правовій науці висловлювались думки щодо необхідності "застосування принципу розподілу влади в системі місцевого самоврядування" [13, с. 87] та щодо права представницьких органів місцевого самоврядування вирішувати питання, віднесені законодавством до компетенції інших органів місцевого самоврядування на підставі ч. 3 ст. 10 Закону [27].

Відповідно до Рішення Конституційного Суду України у справі про місцеве самоврядування [29], у системі місцевого самоврядування України існує чітка субординація її елементів – територіальної громади, ради, її виконавчих органів із збереженням відповідного розмежування їх прав і повноважень. Як зазначено в цьому Рішенні Конституційного Суду України [29] – відповідно до ч. 1 ст. 140 Конституції України [15] та ч. 1 ст. 6 Закону [27], територіальна громада є основним носієм функцій і повноважень місцевого самоврядування. Сільські, селищні, міські ради, як це, у свою чергу, логічно випливає із змісту ч. 3 ст. 140 Конституції України, а також ч. 1 ст. 10 Закону [27], є органами місцевого самоврядування, які представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування. Сільські, селищні, міські ради мають свої виконавчі органи, а отже, їм підзвітні та підконтрольні.

За ч. 2 ст. 141 Конституції України [15] сільський, селищний, міський голова обирається відповідною територіальною громадою для того, щоб очолювати виконавчий орган ради та головувати на її засіданнях. Ці функції визначають сільського, селищного, міського голову, насамперед, як посадову особу виконавчого органу ради та самої ради, їй підзвітну та перед нею відповідальну як за роботу виконавчого органу ради, так і за організацію роботи самої ради.

Поділяємо погляд М.І. Корнієнка, який вважає, що в "системі місцевого самоврядування не діє принцип поділу влади, згідно з яким побудована система центральних органів державної влади. Створення в системі місцевого самоврядування двох незалежних одна від одної систем органів місцевого самоврядування – представницьких і виконавчих, – було б науково неспроможним, таким, що не відповідало б і основним положенням Хартії" [16, с. 16]. На думку В.Ф. Погорілка та О.Ф. Фрицького, "представницький орган місцевого самоврядування має право вирі-

шувати будь-яке питання, віднесене до повноважень місцевого самоврядування, крім тих питань, які є предметом виключного відання територіальної громади. Тобто рада як представницький орган територіальної громади може в принципі вирішувати будь-яке питання, віднесене до повноважень органів місцевого самоврядування" [24, с. 250–251]. Науковці вважають, що "розподіл, про який йдеться в даній нормі Закону, не означає поділу влади в системі місцевого самоврядування", та зазначають, що взагалі "принцип розподілу влади, проголошений у ст. 6 Конституції, в системі органів місцевого самоврядування не діє. Тому в Законі йдеться не про поділ владних повноважень, а про функціональне розмежування по напрямах діяльності між відповідними радами, їх виконавчими органами та сільським, селищним, міським головою" [24, с. 250–251].

З окресленою вище позицією частково не погоджується П.М. Любченко, який вважає "помилковою" позицію, згідно з якою, "представницький орган має право вирішувати будь-яке питання, віднесене до повноважень інших органів місцевого самоврядування. Аналіз п. 3 ст. 10 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" дає змогу зробити висновок, що мова йде саме про розмежування повноважень, і ця норма забороняє органам місцевого самоврядування здійснювати повноваження, не закріплені за ними законом, тобто вирішувати питання, віднесені до відання інших органів чи посадових осіб" [22, с. 242].

Оскільки представницькі органи місцевого самоврядування є вторинними суб'єктами місцевого самоврядування відносно територіальних громад, яким вони підзвітні та підконтрольні; вирішують усі питання, що стосуються місцевих інтересів і потреб жителів адміністративно-територіальних одиниць, на які поширюються їх повноваження, то в такому разі, за твердженням науковців, їх повноваження є похідними від повноважень територіальних громад.

Повноваження представницьких органів місцевого самоврядування бувають власні і делеговані, проте у чинному законодавстві як такі не детерміновані. Під власними повноваженнями зазвичай розуміють значну частину питань місцевого значення, яка законом прямо віднесена до відання представницьких органів місцевого самоврядування, і не є предметом відання жодного з органів державної влади. Делеговані повноваження місцевого самоврядування можна визначити як сукупність повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, які делегуються місцевим органам державної виконавчої влади або сільськими, селищними та міськими радами – районним та обласним радам.

У науковій літературі є різні класифікації повноважень місцевого самоврядування. На думку П.М. Любченка, повноваження місцевих рад можна класифікувати за галузевими ознаками: а) у сфері соціально-економічного та культурного розвитку; б) у бюджетно-фінансовій сфері; в) щодо управління комунальною власністю; г) у сфері екологічної безпеки; д) щодо забезпечення правопорядку, прав, свобод і законних інтересів громадян; е) повноваження щодо організації та контролю за діяльністю виконавчих органів; ж) повноваження, які стосуються взаємодії рад, відповідно, із сільським, селищним, міським головою; з) організаційні та установчі повноваження [21, с. 102]. Найбільш вдалою, на наш погляд, є класифікація повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, запропонована М.І. Корнієнком:

- з організації роботи самої ради;
- з формування органів ради, призначення, затвердження чи обрання окремих посадових осіб місцевого самоврядування та здійснення контролю за їх діяльністю;
- з безпосереднього вирішення питань, віднесених до відання місцевого самоврядування [16, с. 117].

Відповідну класифікацію вважаємо за необхідне доповнити ще однією групою повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, яку, зокрема, визначає І.Л. Литвиненко [25, с. 110], – з реалізації форм безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні.

IV. Висновки

Отже, узагальнюючи викладене вище, ми дійшли висновку, що компетенція є складнішою правовою категорією, визначеною Конституцією і законами України, та містить у собі предмет відання і повноваження, характеризується внутрішньою єдністю й узгодженістю, а відтак, поняття "компетенція" та "повноваження" співвідносяться як загальне і часткове.

У науковій літературі виявлено різні класифікації повноважень місцевих рад, зокрема: за суб'єктами їх реалізації, галузевими ознаками, напрямами діяльності ради, предметом регулювання. Встановлено відсутність законодавчого закріплення критеріїв класифікації та запропоновано виокремити такі групи повноважень щодо:

- організації роботи самої ради та її депутатів;
- формування і функціонування органів ради (виконавчих, дорадчих, допоміжних тощо), а також діяльності посадових осіб (питання призначення, контролю, звільнення);
- забезпечення реалізації форм волевиявлення громадян та активізації їх участі

в управлінні і плануванні розвитку територіальної громади;
- вирішення інших питань, що належать до відання місцевого самоврядування.

Таке структурування уможливлює не тільки систематизацію повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, а й ефективнішу їх регламентацію та реалізацію.

Література

1. Баймуратов М.О. Становлення місцевого самоврядування в Україні як фактор формування демократичної державності / М.О. Баймуратов // Європа, Японія, Україна: шляхи демократизації державно-правових систем : матеріали міжнар. наук. конф. (17–20 жовтня 2000 р., м. Київ). – К., 2000. – С. 114–116.
2. Барський В.Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 – Конституційне право / В.Р. Барський. – О., 2006. – 18 с.
3. Батанов О.В. Деякі теоретичні проблеми співвідношення місцевого самоврядування та державної влади / О.В. Батанов // Часопис Київського ун-ту права. – 2002. – № 2. – С. 21–30.
4. Болдирев С.В. Організаційно-правові питання місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 – Конституційне право / С.В. Болдирев. – Х., 2003. – 20 с.
5. Борденюк В.І. Деякі проблеми законодавчого визначення повноважень місцевого самоврядування в Україні / В.І. Борденюк // Ідеологія державотворення в Україні: історія та сучасність : матеріали наук.-практ. конф. (Київ, 22–23 листопада, 1996 р.). – К., 1997. – № 1. – С. 118–129.
6. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : монографія / В.І. Борденюк. – К. : Парламентське вид-во, 2007. – 576 с.
7. Бутко І.П. Місцеві ради і забезпечення законності / І.П. Бутко, Ю.С. Шемшученко. – К. : Наук. думка, 1973. – 232 с.
8. Грицяк І.А. Правові та організаційні проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування : дис. … канд. юрид. наук / І.А. Грицяк. – К., 1993. – С. 59.
9. Державне управління : навч. посіб. / [А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко ; за ред. А.Ф. Мельник]. – 2-ге вид., випр. і доп. – К. : Знання, 2004. – 342 с.
10. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg= 994_036.
11. Журавель Я.В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 – Адміністративне право і процес, Фінансове право, Інформаційне право / Я.В. Журавель. – К., 2008. – 20 с.
12. Ільченко Я.В. Запровадження стандартів Європейської хартії про місцеве самоврядування в законодавство України / Я.В. Ільченко // Державне упр. в умовах інтеграції України в Європейський Союз : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 29 травня 2002 р.). – К. : УАДУ, 2002. – С. 173.
13. Карлов О.О. Формування інституту місцевого самоврядування / О.О. Карлов. – К. : Вища школа, 1993. – 114 с.
14. Коментар до Конституції України / [за ред. В.Ф. Опришка, Л.Є. Горьового, М.І. Корнієнка]. – К., 1998. – 410 с.
15. Конституція України : прийнята на V сесії ВРУ 28 червня 1996 р. (зі змінами, внесеними Законом від 08.12.2004 р. № 2222) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141; 2005. – № 2. – Ст. 44.
16. Корнієнко М.І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання : навч. посіб. / М.І. Корнієнко. – К. : Алерта, 2005. – 144 с.
17. Куйбіда В.С. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку місцевої демократії : монографія / В.С. Куйбіда, М.С. Куйбіда, О.О. Бабінова. – Хмельницький : ХУУП, 2008. – 468 с.
18. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – М. : Юристъ, 2000. – 552 с.
19. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления / Б.М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 280 с.
20. Лазор О.Д. Місцеве управління: поняття, терміни, визначення : словник-довідник / О.Д. Лазор, О.Я. Лазор. – К. : Дакор, 2004. – 336 с.
21. Любченко П.М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування / П.М. Любченко. – Х. : Модель світу, 2001. – 224 с.
22. Любченко П.М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства : монографія / П.М. Любченко. – Х. : Одіссей, 2006. – 352 с.
23. Михайлишин Л.Р. Територіальна організація місцевого управління в контексті забезпечення регіонального економічного розвитку: аналіз зарубіжного досвіду [Електронний ресурс] / Л.Р. Михайлишин. – Режим доступу: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/doc/5/01.pdf.

24. Муніципальне право України : підручник / [В.Ф. Погорілко, О.В. Фрицький, М.І. Корнієнко та ін. ; за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького, шеф-редактор В.С. Ковальський]. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.
25. Основи місцевого самоврядування : наук.-практ. посіб. / [В.М. Алексєєв, А.В. Андрушко, І.Л. Литвиненко та ін. ; за заг. ред. В.М. Олуйка]. – Хмельницький : ЦППК, 2008. – 730 с.
26. Про місто-герой Севастополь : проект Закону України від 03.04.2008 р. № 2321 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua.
27. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
28. Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15.01.1999 р. № 401-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – Ст. 79.
29. Рішення Конституційного Суду України від 09.02.2000 р. № 1-рп/2000 у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 6, частини першої статті 11, частини четвертої статті 16, пунктів 3, 5, 6, 9, 10, 16 частини першої статті 26, частин третьої і четвертої статті 41, частини шостої статті 42, статей 51, 52, 53, 54, частини четвертої статті 61, частини першої статті 62, частин першої, шостої, сьомої статті 63, частин четвертої, п'ятої, шостої статті 78, частин третьої, п'ятої, сьомої статті 79, абзацу третього пункту 2 розділу V "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (справа про місцеве самоврядування) // Офіційний Вісник України. – 2000. – № 30.
30. Скакун О.Ф. Теорія держави і права / О.Ф. Скакун. – Х., 2005. – 656 с.
31. Смирнова Т.С. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні : навч. посіб. / Т.С. Смирнова. – К. : Академія, 2001. – 262 с.
32. Тодика Ю.Н. Конституция Украины – основа стабильности конституционного строя и реформирования общества / Ю.Н. Тодика, Е.В. Супрунюк. – Симферополь : Таврия, 1997. – 309 с.
33. Трачук П.А. Державне будівництво та місцеве самоврядування : навч. посіб. / П.А. Трачук. – Чернівці : Наші книги, 2007. – 280 с.
34. Юридична енциклопедія : у 6 т. / [редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2001. – Т. 3. – 792 с.

Лазор А.О., Лазор О.Д. Компетенція та повноваження представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: аналіз співвідношення у правовому і науковому вимірах

Анотація. *У статті розглянуто питання розмежування понять "компетенція" та "повноваження" органів місцевого самоврядування, проаналізовано сучасні правові і наукові підходи щодо їх сутності, визначення як загального та окреме, а також розроблено класифікацію повноважень за напрямами діяльності ради.*

Ключові слова: *місцеве самоврядування, компетенція, повноваження, представницькі органи місцевого самоврядування.*

Лазор А.О., Лазор О.Д. Компетенция и полномочия представительных органов местного самоуправления в Украине: анализ соотношения в правовом и научном измерениях

Аннотация. *В статье просмотрены вопросы разграничения понятий "компетенция" и "полномочия" органов местного самоуправления, проанализированы современные правовые и научные подходы относительно их сущности, определения как общего и частичного, а также разработана классификация полномочий за направлениями деятельности совета.*

Ключевые слова: *местное самоуправление, компетенция, полномочия, представительные органы местного самоуправления.*

Lazor A., Lazor O. Competence and empowerments of representative bodies of local authority in ukraine: analysis of correspondence in legal and scientific dimensions

Annotation. *In the article questions of concepts "competence" and "empowerment" of local authority representative bodies are examined modern legal and scientific approaches to their essence and definition as general and single are analysed classification of empowerments by types of a council activity is created.*

Key words: *local authority, competence, empowerments, local authority representative bodies.*

УДК 35.077

ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ “ОЦІНЮВАННЯ” В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Лисакова Л.І.

аспірант Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

I. Вступ

Оцінювання державно-управлінської діяльності є необхідним елементом процесу державного управління, адже воно дає змогу визначити якість роботи системи публічного адміністрування з виконання функцій державного управління та загальний рівень політичного управління в країні. Для розуміння суті оцінювання важливо проаналізувати основні погляди щодо його визначення, зокрема таких учених, як: А. Беляєв, К.Г. Вайс, Е. Ведунг, Х. Вольманн, А. Воронков, С. Гайдученко, Т. Дай, Ч. Еткін, О. Кокіц, Л. Кронбах, В. Малиновський, В. Маршаков, Д. Нахмаяс, Л. Пал, О. Пархоменко-Куцевіл, М. Паттон, Л. Пашко, Е. Посавак, Л. Приходченко, П. Россі, О. Рудік, Л. Рутмен, В. Тертичка, Г. Фрімен, Ф. Хміль, Д. Циганков, Е. Челімські, Н. Чижов та ін. Дослідивши визначення поняття, запропоновані цими науковцями, ми можемо зробити висновок, що, формулюючи їх, автори найчастіше вказують на оцінювання політики, програм та персоналу (чи людських ресурсів), тому визначення терміна “оцінювання” залежить від сфери його застосування. Крім того, оцінювання як результат розвитку контрольної та дослідницької діяльності має такі “суміжні” сфери, як аудит адміністративної діяльності, обстеження, моніторинг і соціальне дослідження, і має міждисциплінарний характер. Таким чином, через те, що оцінювання державно-управлінської діяльності може мати кілька рівнів об’єктів (державний апарат у цілому, орган державної влади, структурний підрозділ органу державної влади, державна служба, державний службовець, окремі операції процесу державного управління, державна політика, програми, проекти тощо), можливе одночасне використання його різних визначень. Постає проблема концептуального узагальнення підходів до розуміння вказаного поняття й формулювання відповідного визначення.

II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути найпоширеніші в науці та практиці державного управління визначення поняття “оцінювання” й окреслити власне розуміння його суті як одного із концептуальних елементів державно-управлінської діяльності.

III. Результати

Очевидна складність визначення поняття “оцінювання” зумовлена його зв’язком як з теоретичною наукою, так і з практикою. Воно може розглядатися і як спосіб вивчення реальності, що використовується в різних науках, і як спосіб забезпечення ефективності державного управління шляхом надання своєчасної та якісної інформації. У свою чергу, державно-управлінська діяльність може оцінюватись як з погляду кінцевого результату її впливу на соціально-економічний розвиток країни, регіону, їх зрівняльне становище, так і з погляду ефективності її організації, результативності адміністрування, раціональності інститутів і функцій виконавчої влади. І хоча другий погляд відрізняється вужчим розумінням, він відповідає потребі вдосконалення державного управління, адже в першому випадку оцінюється ефективність і результативність діяльності органів державної влади, а в другому – створення в них умов для ефективності [14, с. 44–45]. Аналіз наукової літератури свідчить, що єдиного підходу до тлумачення поняття “оцінювання”, його сутності і значення не існує. У наукових джерелах часто поняття “оцінювання” трактується як метод або процес дослідження наслідків та результатів певної діяльності шляхом вивчення цінності діяльності, досягнення цілей, адекватності обставинам, відповідності стандартам управління різних сфер діяльності. Розглянемо існуючі підходи до визначення “оцінювання”, зокрема, за такими найбільш розробленими в науці напрямами, як: оцінювання державної політики, оцінювання програм, оцінювання персоналу. Їх структурування дасть змогу виокремити найбільш суттєві ознаки оцінювання як процесу з огляду на його форму, зміст і спрямованість, мету, що допоможе сформулювати узагальнювальне визначення цього поняття.

Багато дослідників розуміють оцінювання як дослідження або аналітичний процес. А. Воронков використовує поняття “програмна оцінка”, хоча і виходить із терміна program evaluation, який зараз наймовірніше був би перекладений як “оцінювання програм”. На відміну від програмного аналізу, програмне оцінювання, за дослідником, – це аналітичний підхід, що застосовується для виявлен-

ня і вимірювання фактичних результатів програм, які або завершені, або перебувають у процесі здійснення [5, с. 89]. Цей погляд на оцінювання може стати об'єктом критики через уточнення, які роблять неможливим попереднє оцінювання. Х. Вольманн пропонує широке розуміння оцінювання як аналітичної процедури та інструмента, покликаного добувати всю інформацію для оцінювання продуктивності, процесу і результату політичної програми або заходу [13]. В "Англійсько-українському словнику термінів і понять з державного управління" evaluation перекладається як "оцінка", що прирівнюється до ретельного аналізу програми з метою визначення її вартості й внесення будь-яких необхідних адміністративних чи політичних змін [1, с. 42]. О. Рудік під оцінюванням програм розуміє незалежне та об'єктивне дослідження функціонування існуючих програм з метою визначення адекватності їх коротко- і довгострокових результатів сьогочасним обставинам, а під оцінюванням політики – аналітичну діяльність з питань визначення результатів і наслідків політики, яка була затверджена і впроваджується [20, с. 81]. В. Маршаков визначив, що політичне оцінювання є емпіричним дослідженням, у якому широко використовуються методи соціальних наук, яке проводиться з метою підвищення загальної якості політики в будь-якій галузі і результати якого дають змогу коригувати політичну програму, що реалізується, передбачати і впливати на її результати [13]. А. Беляєв та Д. Циганков зауважують: "Під оцінюванням політики і програм у західній традиції розуміється аналітична процедура, спрямована на діагностику та осмислення досягнення цілей і впливу державної політики (політико-адміністративних заходів)" [2]. В "Енциклопедичному словнику з державного управління" Л. Приходченко виходить із такого розуміння оцінювання: "систематичний процес порівняння діяльності та/чи результатів виконання програми або політики із цілями, завданнями, комплексом явних або неявно виражених стандартів з метою внесення необхідних адміністративних чи політичних змін… В системі органів публічної влади оцінювання є аналітичною діяльністю, спрямованою на збір, аналіз, тлумачення та передавання інформації про економічність, ефективність, результативність політики, програм, проектів, які здійснюються з метою поліпшення соціальних умов" [9, с. 504]. Автор визначення поняття "оцінювання програм та проектів" в "Енциклопедичному словнику з державного управління" О. Кокіц подає його так: "процес визначення очікуваних суспільно корисних результатів реалізації програм і проектів, що здійснюється на основі вимірювання майбутніх вигод – витрат у координатах результативності, ефективності, економічності", а в аналізі публічної політики він вбачає "систематичне дослідження процесу реалізації програм і проектів з огляду на відповідність впливів цілям політики, встановлення ефективності та результативності політики де-факто" [9, с. 505].

Визначення поняття "оцінювання", що зустрічаються в науковій літературі, характеризуються й різним рівнем узагальнення змісту цього явища. В деяких визначеннях прагнення виокремити найбільш сутнісну рису оцінювання призводить до формулювання занадто "розмитих" дефініцій. Так, має право на існування, однак є спірним розуміння "оцінювання" як збирання інформації. Наприклад, дуже загальне визначення, відповідати якому могло б не тільки одне це поняття, запропонував Ч. Еткін. На його думку, оцінювання – це збирання і презентація підсумованих даних тим, хто приймає рішення [4, с. 27–28]. Більш конкретним, хоча теж, на наш погляд, недосконалим, є розуміння поняття оцінювання програм М. Паттоном. Він вважає, що це – систематичний збір інформації для заздалегідь визначених користувачів із заздалегідь визначеними цілями з широкого кола питань, пов'язаних з програмою [11]. Запропоновані визначення не вважаємо вдалими, оскільки не можна ставити знак "дорівнює" між складним процесом оцінювання та окремими операціями щодо збирання, презентації інформації.

Ряд визначень тлумачить оцінювання як з'ясування реалій, подій, перевірку стану політики чи програми, що надає оцінюванню переважно прикладного характеру. Так, Л. Кронбах визначив оцінювання як системне вивчення подій, що відбуваються і які є наслідком поточної програми, – вивчення, спрямоване на допомогу у вдосконаленні цієї чи інших програм, які мають однакову загальну мету [4, с. 31]. Е. Посавак найбільш загальним і поширеним вважає таке розуміння оцінювання: "це систематичне порівняння ходу програми або її результатів із набором реальних або умовних показників" [18, с. 28]. У "Посібнику з моніторингу та оцінювання програм регіонального розвитку" оцінювання визначено так: "управлінська функція, яку застосовують періодично та селективно за потреби здійснити незалежну, системну й об'єктивну перевірку стану прогресу щодо досягнення чи відхилення від досягнення очікуваних результатів" [19, с. 14]. К. Вайс є автором найбільш цитованого визначення поняття "оцінювання", за яким це систематичне оцінювання операцій та/або результатів програми чи політики порівняно з комплексом явних та неявних стандартів, з метою вдосконалення програми чи політики [3, с. 25]. В. Тертичка серед інших класифікаційних підходів до аналізу

державної політики розглядає оцінювання альтернатив-стратегій за відповідністю результатів цілям політики [21, с. 79]. Науковець дає таке визначення оцінювання: "це з'ясування реалій політики та її головних дійових осіб, критерії і процедури вибору альтернативи політики, застосування інструментів впровадження державно-політичного рішення в життя і встановлення меж дії/бездії політики тощо" [21, с. 582]. У конспекті лекцій курсу "Оцінювання державної політики та програм" В. Тертичка та В. Купрій про оцінювання програм пишуть, що воно "є сферою діяльності, спрямованої на збір, аналіз, тлумачення та передачу інформації про ефективність державних програм, які здійснюються з метою поліпшення соціальних умов" [22]. Водночас зауважимо, що оцінювання не зводиться тільки до систематичного оцінювання, перевірки чи порівняння, ймовірніше це певна сукупність методів. Зокрема, Л. Пал називає оцінювання сукупністю методів вибору і наводить визначення, запропоноване П. Россі та Г. Фріменом. Ці дослідники розуміють оцінювання як "систематичне застосування методів дослідження суспільних наук для оцінки основних понять, проектів, здійснення та корисності програм соціального втручання" [15, с. 72]. Е. Челімські визначає оцінювання як застосування методів системних досліджень для вивчення способу організації програми, її втілення і результативності [4, с. 29]. Е. Ведунг наводить визначення Л. Рутмена ("застосування методів дослідження для вимірювання результативності діючих програм"), але вважає його таким, якому притаманний досить вузький погляд на суть оцінювання [4, с. 26].

Є ряд визначень, автори яких на чільне місце ставлять оцінювання фактичного впливу політики чи програм. Так, В. Парсонс наводить визначення, запропоноване Т. Даєм: "оцінювання публічної політики – це об'єктивна, систематична, емпірична перевірка впливу, який мають поточні політики на свої цільові групи з точки зору цілей, яких вони мають досягти". Також Т. Дай вважає, що оцінювання публічної політики – це вивчення її наслідків [16, с. 462]. Д. Нахмаяс визначив оцінювання політики як об'єктивний систематичний та емпіричний аналіз впливів політики і державних програм на цілі, яких вони намагалися досягти [8, с. 187]. Із цього самого погляду, але більш узагальнено сформулювала суть оцінювання Організація економічного розвитку і співпраці – як процес систематичного вимірювання цінності або значущості політики чи програми [22].

Е. Ведунг, проаналізувавши ряд визначень поняття "оцінювання", справедливо вказав, що оцінювання розуміється здебільшого як означення майже будь-якого зусилля в систематичному мисленні. Дослідник запропонував таке пояснення терміна, що цілком відповідає розумінню суті оцінювання як ретельного ретроспективного визначення переваг, вартості та цінності адміністрування, результатів та наслідків дій урядових установ, яке має значення для майбутніх практичних ситуацій [4, с. 20–21].

Певні сутнісні особливості оцінювання державно-управлінської діяльності виявлено в процесі аналізу підходів до оцінювання персоналу. Наведемо ряд найбільш характерних для цього напряму дефініцій. Так, Л. Пашко під оцінюванням людських ресурсів у сфері державного управління розуміє систематичний процес безперервного, послідовного і регулярного вдосконалення, розвитку та навчання, що спрямовується на стійке зростання результатів діяльності як кожного оцінюваного державного службовця, так і організації в цілому [17, с. 100]. В. Малиновський визначає оцінювання персоналу як процес, що складається із систематичного збирання та аналізу інформації стосовно показників діяльності працівників упродовж тривалого часу [12, с. 111]. Н. Чижов пише, що оцінювання персоналу – це визначення кількісної та якісної міри відповідності працівників обійманій посаді [6, с. 395]. Ф. Хміль вважає, що під оцінюванням персоналу потрібно розуміти виражений у письмовій або усній формі процес оцінювання життєвої позиції, особистісних рис, поведінки і рівня виконання працівниками завдань, важливих для досягнення місії та цілей організації [23, с. 285]. В "Енциклопедичному словнику з державного управління" наведено тлумачення оцінювання персоналу, сформульоване О. Пархоменко-Куцевіл, яка пропонує визначати його як здійснення процесу співвідношення результатів діяльності персоналу державної служби або органів місцевого самоврядування з цілями, які стоять перед державною службою чи цими органами, відповідно [9, с. 504–505].

Загальним для цих визначень є акцент на процесному характері оцінювання персоналу. Із цього погляду показовим є також визначення терміна "оцінювання персоналу державної служби", сформулюване С. Гайдученко. На її думку, це процес, який забезпечує взаємодію складових елементів системи, призначеної для отримання інформації про результати порівняльного аналізу особистісних якостей і здібностей, професійного потенціалу, результатів діяльності персоналу з вимогами посад, що має сприяти досягненню цілей органу державної влади і кожного державного службовця [7, с. 7]. Це визначення оцінювання персоналу містить необхідні складові оцінювання як процесу (отримання необхідних вхідних даних,

безпосередньо оціночне дослідження на їх основі, використання відкритих стандартів) і встановлює його мету.

Наведені визначення поняття "оцінювання" дали нам змогу виробити власне бачення оцінювання державно-управлінської діяльності. Хоча зазначене словосполучення використовується в наукових джерелах, наприклад, В. Козаков наводить алгоритм оцінювання державно-управлінської діяльності [10, с. 72], сутнісно поняття оцінювання державно-управлінської діяльності ще не має однозначного тлумачення. Під час формулювання визначення цього поняття ми виходимо з таких позицій. По-перше, що таке оцінювання за своєю формою і суттю? Це управлінська функція і вид дослідної діяльності (що реалізується, насамперед, як аналітичний процес), характерними рисами яких є добір та аналіз за визначеними критеріями інформації щодо досліджуваного об'єкта. По-друге, на що воно спрямоване? Особливістю категорії, що розглядається, є те, що оцінювання застосовується до процесу та/або результатів діяльності державних установ як системи, окремих органів та їх складових, включаючи персоналії, стосовно відповідності встановленим критеріям (параметрам) досягнення цілей, виконання завдань, дотримання стандартів тощо. По-третє, з якою метою проводиться оцінювання державно-управлінської діяльності? Оцінювання державно-управлінської діяльності має на меті отримання даних щодо дійсних і прогнозних параметрів провадження державно-управлінської діяльності, досягнення результатів та формування на цій основі рішень щодо їх подальшого розвитку (коригування, стимулювання, припинення, модернізації, реформування тощо). Отже, отримані результати дають нам змогу запропонувати таку дефініцію поняття "оцінювання державно-управлінської діяльності" – це управлінська функція й аналітичний процес, що полягають у збиранні й опрацюванні за визначеними критеріями інформації та отриманні на цій основі даних щодо дотримання за реальних або прогнозованих обставин встановлених параметрів державно-управлінської діяльності її суб'єктами, досягнення визначених результатів, і спрямовані на формування впливів стосовно оптимізації цієї діяльності за певних умов.

IV. Висновки

Відповідно до поставленої мети дослідження нами проаналізовано наявні визначення поняття "оцінювання" в державному управлінні, наведено власний погляд на визначення оцінювання державно-управлінської діяльності. Перспективним напрямом подальших досліджень є вивчення ретроспективного ряду оцінювання державно-управлінської діяльності.

Література

1. Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління / [укл. Г. Райт та ін. ; пер. В. Івашко]. – К. : Основи, 1996. – 128 с.
2. Беляев А. Оценивая эффективность реформы: новые технологии оптимизации государственной и отраслевой политики [Електронний ресурс] / А. Беляев, Д. Цыганков. – Режим доступа: http://www. politanaliz.ru/articles_389.html.
3. Вайс К.Г. Оцінювання: Методи дослідження програм та політики / К.Г. Вайс ; [пер. з англ. Р. Ткачука, М. Корчинської ; наук. ред. пер. О. Кілієвич]. – К. : Основи, 2000. – 671 с.
4. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / Е. Ведунг ; [пер. з англ. В. Шульга]. – К. : Всеувито, 2003. – 350 с.
5. Воронков А.А. Методы анализа и оценки государственных программ в США / А.А. Воронков. – М. : Наука, 1986. – 190 с.
6. Гайдученко С.О. Фактори розвитку технології оцінювання в управлінні персоналом державної служби / С.О. Гайдученко // Теорія та практика держ. упр. : зб. наук. пр. – Х. : Магістр, 2010. – Вип. 1 (28). – С. 393–398.
7. Гайдученко С.О. Формування інноваційної технології оцінювання в управлінні персоналом державної служби : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / С.О. Гайдученко ; ДРІДУ НАДУ при Президентові України. – Д., 2010. – 20 с.
8. Говлет М. Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики / М. Говлет, М. Рамеш ; [пер. з англ. О. Рябов]. – Л. : Кальварія, 2004. – 264 с.
9. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна]. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
10. Козаков В. Державне управління як соціально-ціннісний феномен / В. Козаков // Актуальні пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. / [редкол.: С.М. Серьогін (голов. ред.) та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 1 (23). – С. 69–78.
11. Кузьмин А. Мониторинг и оценка социальных программ [Электронный ресурс] / А. Кузьмин. – Режим доступа: http://www. cip.nsk.su/non-cgi/Pbl/HTMLElementManager/ Attachment/180/monitor. pdf.
12. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика : навч. посіб. / В.Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 160 с.

13. Маршаков В. Оценивание политик и измерение результативности: мировой опыт и российские перспективы оценивания эффективности государственного управления [Электронный ресурс] / В. Маршаков. – Режим доступа: http://www.iopp.ru/pub/Eval_performance%20measurement. doc.
14. Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации / [С.И. Неделько, А.В. Осташков, С.В. Матюкин и др. ; под общ. ред. В.В. Маркина, А.В. Осташкова]. – М. : Эксклибрис Пресс, 2008. – 321 с.
15. Пал Л.А. Аналіз державної політики / Л.А. Пал ; [пер. з англ. І. Дзюб]. – К. : Основи, 1999. – 422 с.
16. Парсонс В. Публічна політика: вступ до теорії й практики аналізу політики : пер. з англ. / В. Парсонс. – К. : Києво-Могилянська акад., 2006. – 549 с.
17. Пашко Л. Соціальна цінність оцінювання людських ресурсів у сфері державного управління / Л. Пашко // Зб. наук. пр. Нац. акад. держ. упр. – 2005. – Вип. 1. – С. 97–106.
18. Полянський Ю. Від оцінювання адміністративної діяльності державного службовця до оцінювання організацій з виконання державних політик і програм / Ю. Полянський // Вісн. УАДУ. – 2002. – № 1. – С. 26–32.
19. Посібник з моніторингу та оцінювання програм регіонального розвитку / [кол. авт.; за ред. І. Санжаровського, Ю. Полянського]. – К. : К.І.С., 2007. – 80 с.
20. Рудік О.М. Збірник ситуативних прикладів до курсу “Процес вироблення державної політики та його аналіз” / О.М. Рудік. – Д. : Центр екон. освіти, 1999. – 88 с.
21. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. – К. : Основи, 2002. – 750 с.
22. Тертичка В.В. Конспект лекцій “Оцінювання державної політики та програм” [Електронний ресурс] / В.В. Тертичка, В.О. Купрій. – Режим доступу: http://ipas.org.ua/doc/du/3_Synopsis.pdf.
23. Хміль Ф.І. Управління персоналом : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / Ф.І. Хміль. – К. : Академвидав, 2006. – 488 с.

Лисакова Л.І. Визначення поняття “оцінювання” в державному управлінні

Анотація. *У статті розглянуто існуючі підходи до визначення поняття “оцінювання” в державному управлінні. Запропоновано авторське трактування дефініції “оцінювання державно-управлінської діяльності”.*

Ключові слова: *оцінювання політики, оцінювання програм та проектів, оцінювання персоналу, оцінювання державно-управлінської діяльності.*

Лысакова Л.И. Определение понятия “оценивание” в государственном управлении

Аннотация. *В статье рассмотрены существующие подходы к определению понятия “оценивание” в государственном управлении. Предложена авторская трактовка дефиниции “оценивание государственно-управленческой деятельности”.*

Ключевые слова: *оценивание политики, оценивание программ и проектов, оценивание персонала, оценивание государственно-управленческой деятельности.*

Lysakova L. Definition of the term “evaluation” in public administration

Annotation. *In the article the existing approaches to definition of the term “evaluation” in public administration are investigated. Author’s interpretation of definition “evaluating of public-administrative activities” is offered.*

Key words: *evaluation of policy, evaluation of programs and projects, evaluation of personnel, evaluation of public-administrative activities.*

УДК 351.84

ВИЗНАЧЕННЯ НАПРЯМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ

Маліков В.В.
кандидат економічних наук
здобувач Класичного приватного університету

І. Вступ

Питання щодо ролі держави в регулюванні економіки є досить проблематичним. Одні вчені-економісти вважають необхідним жорстке державне регулювання всіх відносин у сфері економіки, у зв'язку із цим пропонують свої методи та напрями державного впливу на економіку, інші ж – вимагають обмежити роль держави у впливі на економіку аж до повного його заперечення. Такі крайності, як надмірне втручання держави в ринкові економічні процеси (адміністративно-командна економіка) чи повне невтручання у сферу економіки (нерегульований ринок), призводять до негативних наслідків у розвитку економічної системи.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – дослідити основні напрями державного регулювання економіки.

ІІІ. Результати

Вагомий внесок у розвиток науки регулювання економіки зробили такі зарубіжні вчені, як А. Абалкін, В. Афанасьєв, К. Гелбрейт, Ф. Енгельс, Дж. Кейнс, Х. Ламперт, В. Ленін, А. Лівшиц, К. Маркс, А. Маршалл, В. Ойкен, І. Осадча, П. Самуельсон, Ф. Хайєк та ін. Значні наукові результати у сфері регулювання економіки отримані у дослідженнях вітчизняних науковців, а саме: А. Александрова, А. Базилюка, С. Білої, Д. Богині, О. Богуцького, В. Бодрова, А. Гальчинського, В. Геєця, М. Долішного, Г. Клімка, І. Лукінова, В. Марцина, А. Мерзляк, С. Мочерного, Ю. Палкіна, М. Пилипчука, В. Черняка та ін.

Світовий досвід економічного розвитку доводить, що немає і не може бути ефективної соціально орієнтованої економіки, яка б спираючись на умови сучасної конкурентної боротьби та зовнішнього економічного протекціонізму, функціонувала без активного впливу держави. Саме тому, що держава не завжди ефективно здійснювала свою роль у регулюванні економіки, і спостерігаємо економічні коливання.

Регламентація господарської діяльності окремих суб'єктів та державне регулювання економіки стали невід'ємною потребою суспільного розвитку з часу формування держави. Зміна форм державного устрою і господарювання спонукала до зміни основних напрямів державного регулювання економіки. Проте державне регулювання економіки в сучасному розумінні цього терміна можна розглядати тільки починаючи з епохи зародження і формування капіталістичного ринкового господарства.

Ринкова економічна система – це система, що ґрунтується на ринкових відносинах, в основі яких лежать такі принципи: а) принцип приватного привласнення; б) принцип добровільності трансакцій; в) принцип вільного ціноутворення; г) принцип вільного переміщення ресурсів.

Зазначені принципи, звісно, є тільки аксіоматичною базою ринкових відносин, ядром функціонування ринкового процесу. В реальному житті такі принципи, як наприклад, принцип добровільності трансакцій або принцип вільного ціноутворення, не мають непорушної сили й односпрямованого впливу.

Цілеспрямованість економічної системи має складну і багатогранну структуру. Це не проста алгебраїчна сума цілей кожної економічно зумовленої одиниці. Навіть кожний окремо взятий суб'єкт системи має непросте розгалуження цілей. Це, у першу чергу, пов'язано з багатоваріантністю проміжних і кінцевих образів стану, якого має досягти кожний суб'єкт у певних просторово-часових координатах. Враховуючи те, що за своєю природою соціально-економічна система суспільства є неоднорідною і складається з кінцевої кількості елементів, об'єднаних у велику кількість підсистем, вона потребує координації її економічних суб'єктів. При цьому відомо, що ймовірність розбалансування будь-якої системи пропорційна кількості складових, що її утворюють. На підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що з розвитком ринкової системи, яка водночас супроводжується встановленням господарських зв'язків і збільшенням кількості господарюючих суб'єктів, зростає ймовірність втрати її стійкості.

Для відновлення системної рівноваги необхідний зовнішній стабілізаційний вплив. Разом із цим кожна система за своєю природою володіє механізмами самозахисту і самознищення. У розвинутій ринковій економіці йдеться про так звані вмонтовані, автоматичні стабілізатори, які щоразу повертають економіку до стану рівноваги. Вмонтований стабілізатор – це будь-який захід чи інструмент, що впливає на ВНП, економічне зрос-

тання та державний бюджет у період інфляції без необхідності вживання певних спеціальних заходів з боку уряду (сюди, зокрема, відносяться формалізовані інструменти, котрі визначають скорочення додатного сальдо державного бюджету в період спаду чи збільшення його додатного сальдо в період піднесення або зменшення дефіциту). Так, наприклад, із зростанням ЧНП, податкові надходження автоматично зростають і формують бюджетний надлишок, і навпаки, коли ЧНП скорочується в період спаду, податкові надходження автоматично зменшуються, і це сприяє уповільненню економічного спаду.

Розглядаючи національні і наднаціональні економіки, потрібно перейти від вивчення абстрактної економічної системи до конкретних. У сучасних умовах це передбачає наявність певного державного устрою. В розвинутій ринковій економіці держава відіграє подвійну роль: з одного боку, вона включена в ринковий процес національної економіки і є одним із суб'єктів цієї економічної системи, а з іншого – держава в особі уряду певним чином відокремлена в соціально-економічній системі. Ця дихотомія визначає дві локальні підсистеми, які економічно зумовлені тими завданнями і функціями, що покладені суспільством на державу для досягнення загальноекономічної рівноваги.

До початку 1930-х рр. серед західних економістів панувала думка про те, що спади в економіці можна пояснити як випадковість, тоді як механізм ринкового саморегулювання забезпечує відповідність між сукупним попитом і сукупною пропозицією, але при цьому держава має вмонтувати в економіку автоматичні стабілізатори, що сприятимуть самостійному виходу економіки із кризи та подальшому її піднесенню на базі оновлення основного капіталу і ліквідації нерентабельних підприємств.

Інтегруючи погляди ряду зарубіжних та вітчизняних учених, можна дійти висновку, що стан загальноекономічної рівноваги характеризується одночасною рівновагою попиту і пропозиції, а також витрат і випуску. Така рівновага, на нашу думку, може бути досягнута за рахунок, по-перше, стабільності цін або підтримання стійкої купівельної спроможності національної валюти; по-друге, високого рівня зайнятості; і по-третє, відповідного економічного зростання. Вагоме значення для досягнення загальноекономічної рівноваги має і зовнішньоекономічна рівновага.

Навіть поверхове ознайомлення із вищезгаданими умовами дає змогу зробити висновок про те, що деякі їх бінарні пари явно або завуальовано суперечать одна одній, з погляду шляхів їх забезпечення.

Економічні цілі суспільства, на досягнення яких спрямована державна економічна політика, взаємопов'язані, залежать одна від одної і мають реалізовуватись у комплексі. Але ці цілі можуть бути спотворені чи навіть нереалізовані, якщо вони викликані економічними процесами, що зумовлені втратами на рівні виконання однієї із цілей або, навпаки, надмірним захопленням однією із них. Наприклад, зростання рівня інфляції може призвести до кон'юнктурного спаду або загострити його так сильно, що відбудеться скорочення зайнятості і зниження темпів зростання. Або надзвичайно високий рівень зайнятості (значне переважання пропозиції робочих місць порівняно з потенціалом робочої сили) може спричинити інфляційні процеси і навпаки.

У різних наукових джерелах на основі формального поділу ринку на окремі функціональні системи виділяють: по-перше, реальний ринок, так званий товарний; по-друге, грошовий ринок; по-третє, ринок праці; по-четверте, зовнішній ринок. Усі вищеперелічені сегменти характеризуються сукупністю окремих індикативних змінних. Враховуючи, що будь-який ринковий процес розгортається в часі, можна виділити статичні і динамічні параметри цих сегментів ринку. Стабільність загальноекономічної рівноваги залежить безпосередньо від досягнення рівноваги на кожному із цих сегментів. Нижче наводиться перелік індикативних змінних, що характеризують стан окремих сегментів ринку.

Контроль за станом параметрів ринку є однією з основних функцій держави (уряду). Будь-яке збурення має бути своєчасно зафіксоване, і якщо вмонтовані стабілізатори не повернуть економічну систему на траєкторію рівноважного збалансованого зростання, має виникнути реакція уряду у формі конкретного управлінського впливу на той чи інший сегмент ринку. Під час затяжної і глибокої кризи 1930-х рр. стало зрозумілим, що механізм ринкового саморегулювання, як і визначені вмонтовані стабілізатори, не справляються із покладеними на них функціями, не забезпечують автоматичний вихід із кризи, що й зумовило перехід до активного державного регулювання економіки. Таке регулювання на практиці стало здійснюватися в США в 1933 р. командою президента Ф. Рузвельта, яка розробила і реалізувала так званий “Новий курс”.

У подальшому потрібно визначити реальні методи і конкретний інструментарій, доступні державі (уряду) при здійсненні стабілізаційної політики. На противагу традиційним уявленням, необхідно поряд із грошово-кредитною, бюджетною і фіскальною політикою виділяти окремо соціальну і зовнішньоекономічну політику.

Варто привернути увагу до визначення припустимої глибини проникнення державного регулювання в ринкову економіку. Необхідно зазначити, що однозначного вирішення цієї проблеми не існує. Однак можна виділити позиції, які не заперечуються жодною із теорети-

чних шкіл, а саме: недоторканність приватної власності (на засоби виробництва та продукти від її використання тощо); вільне ціноутворення на немонополізованих ринках; невтручання в процес функціонування суб'єктів ринку при заданих юридичних (нормативних) основах.

Порушення першої і третьої умов ставить під загрозу стабільність соціально-економічного ладу, а недотримання другої – підриває конкурентне середовище.

У сучасній науковій літературі поняття "державне регулювання" не визначене, разом з тим багато вчених називають його різноманітні форми та методи. Так, ряд учених-економістів вважає, що державне регулювання здійснюється шляхом соціально-економічного прогнозування, за допомогою антимонопольної політики і розвитку конкуренції, державної стандартизації, системи оподаткування, інших форм регулювального впливу держави. Разом з нормативно-правовим регулюванням відповідних сфер господарювання для економічної діяльності держави характерною є розробка комплексних і регіональних програм тощо.

Державне регулювання, разом із плануванням (програмуванням) організаційної діяльності, стимулюванням і контролем, державним моніторингом і протекціонізмом (підтримкою приватного підприємництва), правовою організацією державного сектора ринкової економіки, є одним із напрямів державного впливу на розвиток економічних процесів [5, с. 39].

На основі вищевикладеного наведемо деякі визначення державного регулювання економіки. Перш за все, державне регулювання економіки – це процес управлінського впливу держави на стан окремих сегментів ринку (реального ринку, грошового ринку, ринку праці, зовнішньоекономічного сегмента) за рахунок зміни мікро- і макроекономічних параметрів з метою досягнення збалансованого зростання (економічного зростання при повній зайнятості всіх факторів) економічної системи.

Діяльність суб'єкта завжди спрямована на об'єкт. Об'єкт – це те, з чим людина взаємодіє, що протистоїть суб'єкту в його предметно-практичній, соціально-політичній і духовній діяльності. Матеріальні, штучні і природні тіла виступають, перш за все, в ролі об'єкта, такими самими є і об'єкти соціально-політичного характеру, і соціальна організація суспільства, його політичні інститути. Об'єктом можуть виступати й ідеальні сутності, включаючи власну свідомість суб'єкта, тією мірою, якою вона виступає предметом самоаналізу.

Суб'єкт, у цьому випадку людина, не лише споглядає об'єкт, пристосовується до нього, а й цілеспрямовано перетворює його відповідно до власних інтересів і потреб, олюднює його. У результаті цього діяльність людини відбувається в перетвореному, олюдненому природному середовищі, а також у створеному ним соціальному і духовному середовищі. При цьому людина виділяє себе із зазначеного середовища, протистоїть йому як об'єкту діяльності, усвідомлює своє власне місце стосовно нього.

Звісно, що об'єкт не залежить від суб'єкта, оскільки він існує реально, а не створений в уяві останнього, але ця незалежність відносна, адже суб'єкт взаємодіє з об'єктом і перетворює його, будучи активною стороною взаємодії "об'єкт – суб'єкт". Проте ця активність також відносна, оскільки суб'єкт породжений сукупністю об'єктів, у якій він діє, і результат його активності пропорційний його знанням про об'єкт. Взаємодіючи з об'єктом і перетворюючи його, людина сама збагачується знаннями та досвідом. При цьому цілеспрямована діяльність людини не вільна, вона визначається властивостями сукупності об'єктів, з якими взаємодіє. Таким чином, "сукупність об'єктів, з якими взаємодіє людина, які вона тією чи іншою мірою перетворює і які визначають її діяльність, створюють об'єктивні умови" [1, с. 47].

До об'єктивних умов, у першу чергу, потрібно віднести не пов'язані з волею і свідомістю людини матеріальні умови її діяльності, а також предмети соціально-політичного, духовного порядку, які є незалежними від цього суб'єкта і впливають на його діяльність.

Суб'єктивний фактор – поняття, похідне від суб'єкта, що пов'язане з поняттями "свідоме", "цілеспрямоване", "організоване". "Суб'єктивний фактор у розвитку суспільства – це свідома діяльність людей, класів, партій, які створюють історію; це їх організованість, воля і енергія, необхідні для вирішення деяких історичних завдань" [1, с. 48].

Об'єктивні умови діяльності людей постійно розширюються, зазнають якісних змін, збагачуються за рахунок включення результатів людської діяльності, в тому числі і предметів "іншої природи", що змінюються, вдосконалюються і знову створюються за рахунок олюднення природи. Разом із зростанням, розширенням, якісним перетворенням об'єктивних умов розширюється, збагачується і суб'єктивний фактор.

Якщо окрема людина чи організований колектив людей виконує свідому діяльність, спрямовану на перетворення об'єкта, то обов'язковим елементом цього процесу є регулювання. Регулювання – це властивість організованих систем (біологічних, технічних, соціальних) зберігати свою якісну визначеність, підтримувати динамічну рівновагу із середовищем, удосконалюватися. Регулювання – внутрішня характеристика суспільства, зумовлена його системною природою, суспільним характером праці, об'єктивною необхідністю обміну продуктами матеріальної і духовної діяльності.

На наш погляд, можна виділити такі етапи регулювання: збір і обробка інформації; її аналіз, діагноз та прогнозування, системати-

зація (синтез), визначення на цій основі мети; вироблення рішення, спрямованого на досягнення мети; послідовна конкретизація загального рішення шляхом планування, програмування, проектування і розробки конкретних управлінських рішень; реалізація прийнятих заходів; контроль за діяльністю. Розглянуті вище етапи регулювання також можна представити як основні функції регулювання: планування, організацію і контроль. Регулювання ринкової економіки можна розглянути і як фактор управління. Роль об'єктивних факторів управління відіграє система об'єктивних закономірностей, що діють у суспільстві та незалежні від волі і свідомості людей. Ці закономірності впорядковують систему, встановлюють визначені пропорції в рухові її різноманітних ланок, спрямованість, ритми і темпи її руху. Якщо ці закономірності не пізнані людьми, не проходять через їх свідомість і через це не використовуються ними, то вони не виявляються як стихійне управління чи саморегулювання. Якщо об'єктивні закономірності вивчені людьми і свідомо використовуються ними, то наявне свідоме управління.

Людина як суб'єкт управління реалізує "сукупність певних дій (операцій) щодо об'єкта з метою його перетворення та забезпечення просування до поставленої мети" [1, с. 13]. Можливості свідомого управління продовжують залишатися обмеженими, адже люди не здатні підпорядкувати собі гру випадкових сил, поставити їх на службу своїм цілям та інтересам. Вони вимушені пристосовувати свою діяльність до потреб випадку, здатні прискорити чи уповільнити швидкість цієї гри, але заволодіти нею безсилі [1, с. 53]. Інакше кажучи, люди не можуть скасувати дію об'єктивних економічних законів, не пізнавши їх, вони можуть свідомо використовувати останні для досягнення поставлених цілей, але не будь-яких цілей, а лише об'єктивно існуючих, тобто таких, до яких суспільна система об'єктивно прийде і сама. Свідома діяльність людей може тільки прискорити рух до цих цілей.

Протилежного погляду дотримується неоліберал В. Ойкен, який писав: "Економічна політика держави в обмежених рамках, може змінювати умови, за яких виникає тенденція і тим самим формує необхідний господарський порядок" [4, с. 103–104].

"За необмеженої рамками формули історичного процесу, наука вказує на ті пункти, в яких економічна політика набуває свободи, і показує, як відвернути небажані тенденції. У свою чергу, економічна політика зможе формувати дійсність і уникнути небезпеки стихійного руху в плині історії" [4, с. 106].

Свідоме управління реалізується через самоуправління і регулювання. За умови відносної самостійності підсистем, якою управляють і яка управляє, наявне свідоме управління, а якщо ці підсистеми становлять органічну єдність, то – саморегулювання.

Управління охоплює два елементи: формування траєкторії стану системи (визначення мети і шляхів її досягнення) та утримання системи на цій траєкторії шляхом регулювання. "Регулювання – вид управління, процес, завдяки якому характеристики системи, якою управляють, утримуються на траєкторії, заданій блоком управління (системою, що управляє)" [3]. Таким чином, тільки разом з блоком визначення мети регулювання утворює систему, що управляє. Вищезазначене дає змогу зробити висновок, що регулювання не може існувати самостійно і завжди передбачає саморегулювання, яке й встановлює основну мету.

Сучасна ринкова економічна система має велику кількість господарських суб'єктів, які автономно функціонують, але тісно взаємопов'язані між собою, приймають управлінські рішення, орієнтуючись на ціни. Непроста взаємодія управлінських рішень окремих господарюючих суб'єктів призводить до економічних результатів, сума яких дає загальний економічний результат системи. Орієнтуючись на нього, суб'єкти ринкової економіки знову формулюють мету і приймають управлінське рішення для її досягнення тощо. Цей процес має повторюваний і безперервний характер та є саморегулюванням ринкової економіки. "Саморегулювання – це самостійне реагування об'єкта управління на зовнішній вплив (збурення), що порушує його нормальне функціонування" [3].

У ланцюгу "мета – управлінське рішення – економічний результат" мета в часі передує двом іншим його складовим, а це означає, що цілі окремих суб'єктів ринкової економіки не можуть бути об'єднаними в єдину мету економічної системи до початку регулювання. Таким чином, саморегульована система ринкової економіки не має, на відміну від суб'єктів, єдиної мети, що дає підстави вважати властиве їй саморегулювання формою регулювання. Але управління передбачає наявність певної гіпотетичної мети, досягнення якої привело б саморегулювальну ринкову систему економіки до визначеного стану в певний момент часу. Саме така гіпотетична мета є, на нашу думку, основною для зовнішнього регулювання.

Саморегулювання ринкової економіки має особливість, що відрізняє його від зовнішнього регулювання. Насамперед, це те, що за певних умов саморегулювання може існувати самостійно, без регулювання.

Залежно від того, хто є суб'єктом регулювання, розрізняють чотири форми регулювання ринкової економіки: державне, монопольне, олігопольне та саморегулювання. Оскільки предметом нашого дослідження є державне регулювання і саморегулювання ринкової

економіки, то монополії й олігополії будуть віднесені нами до суб'єктів ринкової економіки, які забезпечують її саморегулювання.

Особливої актуальності в умовах трансформування суспільства як суверенної України, так і більшості постсоціалістичних країн набувають проблеми реалізації таких закономірностей, як збалансованість економічних інтересів і досягнення адекватного цьому процесові механізму їх регулювання в напрямі досягнення оптимальності співвідношення економічних інтересів різних форм власності, інститутів державної та приватної власності [2, с. 13]. Ідеться про необхідність розробки методів і механізмів оптимального розмежування, врахування та взаємного узгодження приватних і публічних інтересів у процесі становлення змішаної економіки постсоціалістичних країн, тобто економіки такого типу, за якого, використовуються ринкові механізми саморегулювання економіки й одночасно зберігається певний рівень державного регулювання економіки.

Найефективнішим методом поєднання механізмів саморегулювання та державного регулювання економіки в країнах, що здійснюють трансформацію до ринкової економіки, на наш погляд, є широке використання вмонтованих стабілізаторів. Це пояснюється тим, що дія вмонтованих стабілізаторів, з одного боку, має об'єктивний характер: по-перше вона дає можливість у перехідний до ринку період уникнути протекціонізму (підтримка приватного підприємництва, олігархічних структур, міжнародних фінансових організацій); по-друге, якщо об'єктивна економічна ситуація не виникне, то економічні стабілізатори не почнуть діяти. З іншого боку, вмонтовані стабілізатори є економічно-правовими рішеннями держави, які спрямовані на підвищення ефективності саморегулювання економіки і в сукупності утримують економіку від значних коливань і глибоких кризових явищ.

Разом з тим необхідно враховувати, що в умовах соціально-економічного трансформування вмонтовані стабілізатори сприяють посиленню захисної функції повернення економіки в попередній стан, прискоренню старих тенденцій, що дуже небезпечно.

IV. Висновки

Державне регулювання економіки можна поділити на два типи – залежно від того, спрямоване воно на заміну конкуренції чи є доповненням до ринкових механізмів і призначене для досягнення інших специфічних цілей. Система автоматичних стабілізаторів у цьому випадку сприяє формуванню ринкового механізму саморегулювання.

В економіці перехідного типу, яка вимагає значної динаміки у формах і методах державного регулювання економіки та її саморегулювання, що викликані трансформацією економічних відносин, з одного боку, та спробою реверсивних сил повернути до старої системи господарювання – з іншого, найефективнішою формою прояву державного регулювання є дія вмонтованих (автоматичних) стабілізаторів.

Література

1. Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом / В.Г. Афанасьев. – М. : Политиздат, 1977. – 382 с.
2. Богиня Д. Державне регулювання перехідних процесів / Д. Богиня, Г. Волинський // Економіка України. – 1999. – № 5. – С. 12–21.
3. Лортикян Э. Государство и рынок: взгляды славянских экономистов первой трети XX столетия / Э. Лортикян // Бизнес-Информ. – 1996. – № 11. – 1996. – С. 52–54.
4. Ойкен В. Основные принципы экономической политики / В. Ойкен // Российский экономический журнал. – 1993. – № 8. – С. 101–106.
5. Сатановська О. Роль держави в регулюванні економічних відносин / О. Сатановська // Економіка України. – 1999. – № 11. – С. 36–44.

Маліков В.В. Визначення напрямів державного регулювання економіки

Анотація. *У статті досліджено особливості державної економічної політики щодо стабілізації економічної рівноваги, економічні цілі суспільства, типи державного регулювання економіки.*

Ключові слова: *державне регулювання, державна економічна політика, стабілізація, управлінські рішення, економічна система, фіскальна політика, бюджетна політика.*

Маликов В.В. Определение направлений государственного регулирования экономики

Аннотация. *В статье исследованы особенности государственной экономической политики относительно стабилизации экономического равновесия, экономические цели общества, типы государственного регулирования экономики.*

Ключевые слова: *государственное регулирование, государственная экономическая политика, стабилизация, управленческие решения, экономическая система, фискальная политика, бюджетная политика.*

Malikov V. Determination of the economy state regulation directions

Annotation. *In the article the features of public economic policy in relation to stabilizing of economic equilibrium, economic aims of societies, types of the economy state regulation are examined.*

Key words: *state regulation, public economic policy, stabilization, administrative decisions, economic system, fiscal policy, budgetary policy.*

УДК 338.48:656.072

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ІННОВАЦІЙ "ТУРИЗМ – ТРАНСПОРТ" В УКРАЇНІ

Мерзляк А.В.
доктор наук з державного управління, професор

Яцук Н.В.
кандидат наук з державного управління
Класичний приватний університет

І. Вступ

Особливими пріоритетами інноваційної політики держави є гармонійний розвиток людського потенціалу, економіки та навколишнього середовища. Це зумовлює потребу в розвитку інновацій у тій галузі економіки, яка практично пов'язана зі значною кількістю галузей господарства й багатьма видами діяльності людини. Туризм охоплює майже 50 суміжних галузей економіки і створює додаткові робочі місця [5]. Нині він має значний вплив на економічний розвиток не тільки країн, які вважаються традиційно туристичними, а й на всю світову економіку. На думку вітчизняного науковця, професора Н.Д. Свірідової, туризм, як складова сфери послуг, здатний визначати стан таких галузей, як: торгівля, страхування, банківська справа, зв'язок, – та вносити корективи в розвиток машинобудування, авіаційної промисловості, будівельної індустрії, сільського господарства та автомобілебудування [5].

Головною метою державної інноваційної політики є створення соціально-економічних, організаційних і правових умов для ефективного відтворення, розвитку й використання науково-технічного потенціалу країни, забезпечення впровадження сучасних екологічно чистих, безпечних, енерго- та ресурсозбережних технологій, виробництва й реалізації нових видів конкурентоспроможної продукції [2]. Тому нововведення повинно не тільки мати економічний ефект, а й бути екологічно безпечним. Найбільш реальними до здійснення можуть бути інновації в рекреаційно-туристичній сфері. Підставою для цього є теорія територіальних рекреаційних систем ученого В.С. Преображенського, оскільки цією системою доводиться можливість існування рекреаційно-туристичної діяльності за умови збереження природного комплексу. Адже формування видів туризму відбувається в системному зв'язку – природний комплекс і технічні системи (інженерні комунікації та інфраструктура), де технічні системи, облаштовуючи природний комплекс, роблять його доступним і таким, що відповідає потребам туриста. У свою чергу, природний комплекс у цьому взаємозв'язку постійно потребує вдосконалення технічної системи заради свого збереження й стійкості та формування у свідомості людей установки обирати не просто економічно вигідний продукт, а екологічно безпечний.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – визначити заходи державного регулювання розвитком інновацій вітчизняного туризму, враховуючи світові тенденції туристичного ринку щодо узгодженості економіки й екології як основні умови державного розвитку; обґрунтувати напрями державного регулювання розвитку інновацій "туризм – транспорт", що сприятимуть створенню еколого-економічного ефекту.

ІІІ. Результати

Туристична галузь найбільше зацікавлена в пошуку новітніх джерел енергії, удосконаленні транспортних систем, охороні й оздоровленні людини та навколишнього середовища, розвитку інноваційної культури суспільства – напрямів, які визнано Верховною Радою України стратегічними пріоритетами інноваційної діяльності в Україні на 2003–2013 рр. [2]. Це зумовлює здійснювати пошук нововведень, які здатні забезпечувати взаємозв'язок екології й економіки, спрямовані на досягнення еколого-економічного ефекту, оскільки на сьогодні спостерігаються суперечності між екологією та економікою.

Дослідники генезису та розвитку інновацій російський економіст і соціолог М.Д. Кондратьєв, американський економіст австралійського походження Й. Шумпетер та французький економіст Ж.Б. Сей, які першими почали вивчати інновації, як і науковці часів постіндустріальної економіки, дотримуються думки, що в прискоренні розвитку інновацій одним із головних учасників є держава. На цьому наголошує й російський науковець, член Президії Міжнародної туристичної академії, автор підручника "Інновації в туризмі" В.С. Новиков у концепції національних інноваційних систем (НІС) як сукупності взаємо-

дії держави, приватних, суспільних організацій та структур, у рамках яких провадиться діяльність зі створення, розвитку, поширення нових знань їх перетворення в технології, продукти й послуги [1]. Згідно із цією концепцією, туризм як сектор економіки, в якому беруть участь як приватні, так і суспільні підприємства та організації, потребує значної частки участі держави в розвитку інновацій.

Вирішення цієї проблеми полягає в регулюванні державою розвитку інновацій у туризмі, що сприяло б прогресу в розумінні його як економічного розвитку на фоні екологічної безпеки. Сучасна відсутність взаємодії екології й економіки становить загрозливу тенденцію зворотного руху, тобто регресу соціально-економічного розвитку через низький технічний рівень більшості промислових підприємств, що призводить до зростання екологічної небезпеки для середовища, в якому існує суспільство.

Розвиток здійснюється в часі (раніше – тепер – потім) і має певну спрямованість, тобто послідовність розвитку стадій у часі, а також має векторне розташування як у напрямі піднесення – прогресу, так і у зворотному напрямі – регресу. Успішний розвиток, тобто прогрес суспільних систем залежить від несуспільних інноваційних процесів, що періодично відбуваються й впливають не тільки на галузь науки та техніко-технологічної сфери, а й тісно пов'язані з економічними та соціальними перетвореннями [1].

Це дає підстави прогнозувати розвиток інновацій, здатних ув'язати в собі економіку й екологію в тій галузі, яка спрямована на соціально-економічний розвиток суспільства та базується на екологічній безпеці. Такою економічною галуззю є туризм, який здійснює ряд соціально-економічних функцій, але має у своїй основі природно-культурні ресурси, тому вимагає певного екологічного рівня. Отже, сучасний розвиток інновацій, що відповідатиме пріоритетам інноваційної політики держави, може бути вирішений засобами туризму. Це зумовлює необхідність аналізу інновацій, які мають набути розвитку в туристичній галузі.

Учений В.С. Новиков зазначає, що розвиток туризму розпочався з подорожування, що уособлювало в собі мотив й переміщення в просторі. Так, першими організаторами подорожей стають купці, які сполучали власні інтереси пошуку товарів та ринків збуту з інтересами тих, кого брали із собою, щоб подивитися світ. Подорожування в часи Давньої Греції були зумовлені як виконанням державних завдань, торгівлею та просвітництвом, так і суто рекреаційними мотивами, такими як: релігійні свята, спортивні змагання, відпочинок, лікування та пошуки пригод. Вже римська знать подорожує з метою ознайомлення з пам'ятками, здобуття освіти, оздоровлення на мінеральних і термальних джерелах [1].

Все це свідчить про те, що мотиви, які спонукали людей подорожувати, залишилися незмінними з початку виникнення до сьогодні. Збільшення кількості осіб, які подорожують (розвиток туристичного потоку), що є головною метою туристичної галузі, забезпечувалося через розвиток транспортних послуг і доріг, створення відповідної інфраструктури та появи нових видів транспорту (залізничного, морського, авіаційного та автомобільного).

Розвиток відповідних видів туризму дав поштовх розвитку відповідним галузям, зокрема культивування автомобільного туризму впливало на розвиток автомобільної промисловості. Проте наявність такої туристичної інновації, як космічний туризм, поки не привело до значного розвитку космічної галузі. Це наводить на думку, що інновація повинна отримати значну підтримку в споживача й довести власну рентабельність, яка розуміється як відповідність вкладених у неї ресурсів та отриманих результатів. Тому необхідно більш уважно розглянути рентабельність транспортних послуг як складової туристичного продукту в системі його послуг, таких як трансфер, розміщення, харчування та додаткові послуги (розваги, лікування та екскурсійне обслуговування). Таким чином, визначено пріоритети сучасної інноваційної політики держави, які можуть бути вирішені засобами туризму, вони містяться у взаємозв'язку "туризм – транспорт".

Отже, розглянемо можливість інновацій туризму у взаємозв'язку "туризм – транспорт", які охоплюють зв'язок техніко-технологічної сфери та соціальної сфери; здатні позитивно вплинути на вирішення такої соціальної проблеми, як відтворення продуктивних сил людини й природного середовища; мають наукове підґрунтя. Разом з тим зауважимо, що розвиток туристичних інновацій повинен мати певну спрямованість – мету, щоб не здійснити зворотний напрям розвитку. Саме його вектор дії визначає державне управління, а в разі виникнення відхилень його рух впорядковує державне регулювання розвитку інновацій у туризмі, яке можливе через здійснення державної інноваційної політики.

Щодо інновацій транспортних послуг у туризмі, то вони розглядаються вченими з позиції логістики туристичних потоків та використання різних видів транспорту для перевезення туристів, залишаючи осторонь здатність транспорту виконувати не тільки функцію транспортування, а й рекреаційну,

що є особливо важливим під час подорожей, які є видом активного відпочинку й особливо популярні на вітчизняному туристичному ринку.

Рекреаційна функція транспорту може бути здійснена у двох напрямах: збереженні навколишнього середовища та створенні умов для рекреаційного процесу людини. Детальніше розглянемо шляхи реалізації цих напрямів рекреації транспортними засобами, що здійснюють перевезення туристичних потоків. Так, використання автобусів, потягів, суден та літаків як засобів подорожування автоматично робить мандрівника заручником розкладу транспортного руху. Натомість, кожний шостий українець має власне авто, тому більшість обирає саме його як засіб подорожування до місця відпочинку. Проте варто зазначити, що звичайний легковий автомобіль не має змоги надати рекреаційну функцію мандрівникам у повному обсязі під час подорожування. На сьогодні виділяють два основних види транспортних засобів, які широко використовуються для подорожування, – це легкові автомобілі та автобуси. Але часто подорож є тривалою, і турист досить довгий час перебуває саме в автобусі чи авто, що стомлює, а отже, знижує рекреаційну функцію – це по-перше, а по-друге, більшість легкових авто, як і автобусів, не має права проїзду на рекреаційних територіях для збереження останніх, якими можуть бути заказники та національні парки.

Виявлення еколого-економічних нововведень туристичної галузі потребує розгляду світових тенденцій туристичного ринку в сполученні “туризм – транспорт”, які спрямовані на досягнення узгодженості економіки й екології як основних умов державного розвитку. Автомобільний ринок таких країн, як Франція, США, Південна Корея, Японія, Монако, Туреччина, для туристичних перевезень використовує електромобіль. Цей вид транспорту для екскурсійного обслуговування туристів почали використовувати в пострадянському просторі, не залишилася осторонь і Україна. Перевагами цього авто є відсутність шкідливих викидів, безшумність, значно менші експлуатаційні витрати [7]. На сьогодні він не є конкурентом звичайному авто через відносно невеликий міжзарядний пробіг, що обмежує їх широке застосування, але як засіб перевезення туристів, який усуває джерела забруднення повітря, що являє собою особливо гостру проблему для природних комплексів рекреаційних систем, заслуговує на широке використання у транспортному обслуговуванні туристів.

Отже, якщо метою нововведення є отримання економічного, соціального, екологічного, науково-технічного ефекту відповідно до потреб суспільства, то саме впровадження екологічно безпечного авто є тією доцільною інновацією, яка може стати об’єктом зацікавлення приватного сектора економіки та держави. Так, упровадження цієї інновації на туристичному ринку, який діє на внутрішньому, національному, міжнародному рівнях, сприятиме можливості визначити межі застосування цього авто та його впливу на розвиток автомобільної й суміжних галузей.

Проте такий вид транспорту здатний виконати одну частину рекреаційної функції – збереження природного комплексу. Разом з тим комфортності для довготривалого подорожування цей вид авто поки не забезпечує. Варто відзначити існування популярного виду транспорту серед західних туристів – “рекреаційного авто”, яке є засобом подорожування громадян Західної Європи, США, Канади та Австралії. Адже поява цього виду транспорту була зумовлена рекреаційною функцією – потребою громадян (поселенці Північної Америки, що вели кочовий спосіб життя) у відпочинку, який був можливим під час їзди в самому транспорті. Віднайдені можливості його облаштування для зазначених цілей були розвинені потребою громадян в отриманні якомога більшого обсягу рекреаційних послуг під час відпустки. Тому на туристичному ринку набула розвитку концепція авто, який мав змогу забезпечити рекреаційні функції. За допомогою такого авто вони зробили мандрівництво невід’ємною складовою туризму, яка задовольняє рекреаційні потреби людини не тільки в місцях призначення, а й під час подорожі. Це авто обладнане системами життєзабезпечення для використання в рекреаційних цілях, що дає можливість мандрівникам подорожувати країною без проблем, пов’язаних з розміщенням, може становити перспективну інновацію туристичного ринку.

Наприклад, на території США існує декілька класів та підкласів рекреаційних авто. Вони класифікуються згідно з розміром і відповідним облаштуванням. Від схожих на автобуси, обладнаних кухнею, ванною з окремим водопостачанням й очисними системами, спальною кімнатою; у деяких моделях встановлені пральна машина й сушарка та система розширення простору, яка забезпечує додаткову житлову площу, коли рекреаційний автомобіль знаходиться на стоянці; до переобладнаних фургонів з меншими функціями системи забезпечення. У наш час рекреаційне авто набуло поширення в таких країнах, як: Австралія, Німеччина, США, Канада, Італія, Іспанія, Франція, Голландія. Найбільшого поширення рекреаційне авто набуло в США, що зумовлено популярністю серед американців подорожей

на авто. Вони вирішили проблему переміщення на великі відстані між туристичними об'єктами країни, замінивши нерентабельні автобусні тури на подорож у рекреаційному авто. Так, застосування рекреаційного авто відіграло велику роль у розвитку внутрішнього туризму, оскільки воно одночасно забезпечувало транспортування та здійснення рекреаційної функції під час подорожі до об'єкта призначення й розвитку автомобільної промисловості.

Туристичні подорожі на рекреаційному авто широко вивчають західні вчені. Зарубіжна наукова література визначає поняття "рекреаційне авто" як фургон або трейлер, обладнаний системами життєзабезпечення, що використовується в рекреаційних цілях [8]; як транспортний засіб (кемпінг або "дім на колесах") для подорожей і рекреаційних видів діяльності [9]; як великий транспортний засіб, що обладнаний для приготування їжі та спальними місцями, використовується для родинних подорожей [10]. Резюмуючи зазначені трактування, можна зробити висновок, що рекреаційне авто є особливим видом транспортного засобу, який призначений для забезпечення рекреаційних функцій під час подорожей і являє собою повністю автономний засіб розміщення на колесах.

Щодо України, то в науковій літературі, яка досліджує туризм, такого поняття не існує, а існує поняття "автокемпінг", що позначає спеціальну територію, яка призначена для зупинки і ночівлі туристів, які подорожують на власному авто і використовують власні засоби розміщення, наприклад намети чи трейлери. Отже, істотна відмінність існує між зарубіжним визначенням поняття рекреаційного авто як авто для подорожей, яке і обладнане, і призначене, і здійснює рекреаційні функції, та вітчизняним розумінням авто для подорожей, яке призначене тільки для доставки туристів до місця рекреації. Також на особливу увагу заслуговує поняття "рекреаційне авто" в західному розумінні з погляду родинного відпочинку, що відповідає потребам українського туриста, з точки зору його ментальності. Відповідно до ментальності українець віддає перевагу відпочинку зі своєю родиною, а отже, по можливості бажатиме створити для неї родинний затишок і комфорт. Якщо врахувати те, що багато родин подорожує з дітьми та немовлятами, то використання рекреаційного авто є найкращим варіантом для таких подорожей завдяки здатності забезпечити необхідний простір для обслуговування дитини і її рухливості, що не стомлюватиме її під час подорожі.

Реалії сьогодення в Україні такі, що автомобіль є найпоширенішим транспортним засобом для здійснення подорожей. Переважна кількість власників обирає авто як засіб подорожування. Це зумовлено: свободою переміщення на великі відстані без потреби підлаштовуватися під транспортний розклад та можливістю швидкого переміщення при виникненні такої потреби; зниженням вартості подорожі порівняно з вартістю подорожі залізницею або комерційним автотранспортом, особливо родинам, які подорожують.

Важливо зазначити, що не кожен легковий автомобіль розрахований на подорожування родиною, має здатність бути незалежним від засобів розміщення, може забезпечити тривале перебування в дорозі, максимальну можливість перебування в рекреаційних зонах (заказники, національні парки тощо). Тому рекреаційне авто має змогу забезпечити всі потреби сучасної людини, оскільки оснащене новітнім устаткуванням, яке робить цей вид авто унікальним. Таким чином, цей вид авто на туристичному ринку може виконувати соціальну, екологічну, економічну функції, оскільки сприятиме розвитку рекреаційної діяльності населення, поширенню внутрішнього туризму, розвитку автомобільної промисловості – все це дає підстави вважати рекреаційне авто інновацією вітчизняного туризму. Щодо великої вартості цих транспортних засобів, то це питання можна вирішувати шляхом створення асоціацій власників на кшталт американських з певною системою пільг та автопарків, так званих екологічних перевізників.

Отже, згідно зі світовими тенденціями розвитку туристичного ринку у взаємозв'язку "туризм – транспорт", електромобіль та рекреаційне авто набувають поширення, оскільки є екологічно безпечними й забезпечують екологічно-економічний ефект туристичної галузі. Проте такі інновації потребують участі всіх суб'єктів економіки в напрямі досягнення екологічно-економічного ефекту, але це можливо тільки за умови державної підтримки. Тому розглянемо напрями державного регулювання та визначимо ті, які здатні забезпечити досягнення окресленої мети.

Державна інноваційна політика як діяльність з формування органами влади стратегічних цілей розвитку інноваційних процесів у країні; як механізм підтримки пріоритетних інноваційних програм; як засіб створення сприятливого економічного, правового та соціального клімату для впровадження інновацій формує й виступає підґрунтям державного розвитку інновацій у туризмі, що може бути виражено шляхом розробки та впровадження державної програми розвитку туризму на основі інновацій. Ця програма повинна продовжити на інноваційній основі дію Державної програми розвитку туризму

2002–2010 рр., яка була орієнтована на стимулювання ефективного використання наявних рекреаційних ресурсів, підвищення рівня міжгалузевого співробітництва, стимулювання розвитку ринкових відносин у туристичній сфері [3]. Має бути здійснено розвиток інновацій, які пов'язують природний комплекс, господарство й людину, які діють в одній геосоціоекосистемі.

Такий напрям державного регулювання зумовить розвиток інновацій щодо створення відтворювальної (рекреаційної) функції як навколишнього середовища, так і людини. Саме розвиток екологічного транспорту може започаткувати розвиток туризму на інноваційній основі. Такий підхід зумовлює відповідні органи державної влади, яким делеговано здійснення туристичної політики, формувати відповідне правове та фінансове забезпечення. Це узгоджується з тим, що реалізацію державної політики у сфері туризму покладено на новостворене Міністерство інфраструктури, яке реорганізоване з Міністерства транспорту і зв'язку України, до складу якого входять: Державна автотранспортна служба України, Державна авіаційна служба України, Державна служба зв'язку України, Державна служба морського та річкового транспорту України [4].

За умов, що склалися, державне регулювання розвитком інновацій у туризмі буде впливом держави на діяльність господарських суб'єктів усіх форм власності зі створення екологічно безпечного соціального продукту, який створюватиме рекреаційний ефект, що позначиться на показниках людського здоров'я та навколишнього середовища, розвитку галузей, суміжних з туризмом. Це вимагатиме симбіозу науки, економіки й державного управління. Суб'єкти науки повинні забезпечити теоретико-методологічну основу інноваціям туризму, вчасне дослідження й вироблення понять і теоретичних положень нових явищ, процесів, товарів і послуг, що можуть бути в галузі туризму. Досліджені теоретичні поняття повинні стати основою системи правових норм, що регулюють туристичну діяльність.

Суб'єкти господарювання повинні орієнтуватися на створення такого продукту, який сприяв би не тільки створенню прибутку його виробнику, а й давав би довготривалий екологічний ефект. Проте як суб'єкти науки, так і економіки діятимуть у таких напрямах, тільки якщо заходи державного регулювання постійно спонукатимуть суб'єктів діяти в напрямі екологічної безпеки. Запропонована програма повинна ставити за мету формування попиту в українського споживача до продукту, товару чи послуги, які відповідають такому критерію, як "екологічно безпечний". Одним із заходів державної програми розвитку туризму на основі інновацій можливе впровадження досліджених видів авто шляхом:

- визначення програмою поняття "рекреаційне авто" як транспортного засобу, що є екологічно безпечним (електромобіль) і має систему життєзабезпечення (дім на колесах), придатне для рекреації і заслуговує на широке застосування туристичною галуззю України;
- розроблення системи податкових пільг суб'єктам, що упроваджуватимуть екологічно безпечні інновації, наприклад інженерним компаніям з розробки моделей рекреаційних авто, електромобілів і можливо їх сполучень, а також з розробки відповідної інфраструктури. Система податкових пільг і кредитів також сприятиме розвитку підприємств автомобільної промисловості щодо створення екологічно безпечних та таких, що сприяють збереженню природного середовища, транспортних засобів.

Проте створення державної програми – це тривалий процес, а щодо заходів державного регулювання найближчої перспективи, то доцільно запровадити податкові пільги туристично-готельним та транспортним підприємствам туристичних центрів і агломерацій у придбанні електромобілів для перевезення туристів у наступному літньому сезоні. Це сприятиме покращенню екологічного стану як природних комплексів, так і урбанізованих рекреаційних систем. Також доцільно шляхом упровадження відповідних статей законів, що регулюють режим діяльності в природоохоронних територіях, і заходів пільгового кредитування "екологічних перевізників" стимулювати розвиток рекреаційних авто для організації групових та сімейних турів у природних рекреаційних системах (національних та біосферних заповідниках).

Варто органам державної влади всіх рівнів, на які покладена реалізація туристичної політики у співпраці з автомобільними підприємствами, що здійснюють перевезення туристів, туристичними підприємствами і вищими навчальними закладами, які здійснюють дослідження рекреалогічного спрямування: розглянути можливість створення маршрутів, що популяризують пам'ятні місця регіону, здійснюючи перевезення туристів на екологічно безпечних авто; виявити можливість переобладнання існуючих транспортних засобів у рекреаційні або їх створення та формування в регіоні відповідної для них інфраструктури.

Проте запропоновані заходи можливо здійснити за умови існування державної програми розвитку туризму на основі інновацій, яка діятиме в рамках інноваційної політики держави на основі механізму взаємодії науки, економіки та держави (див. рис.).

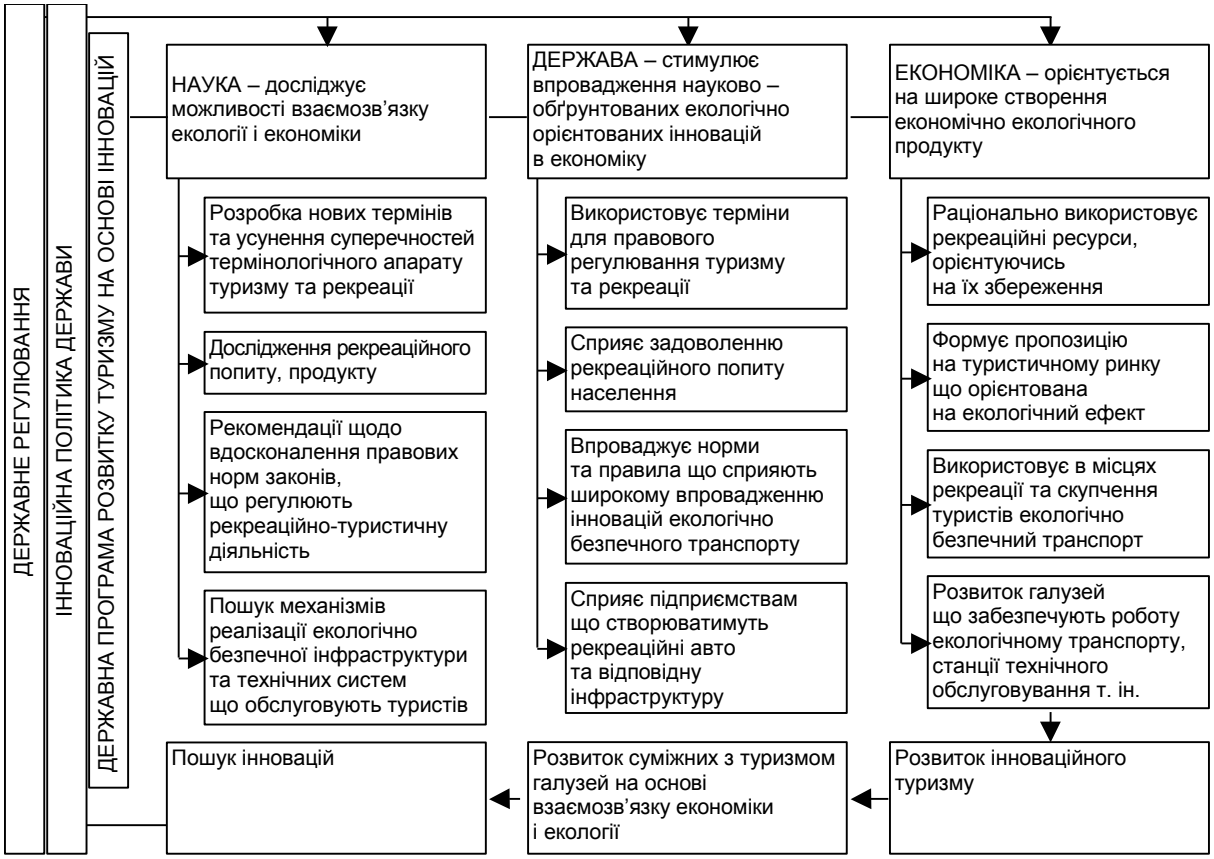


Рис. Механізм взаємодії науки, держави та економіки щодо розвитку туризму на основі інновацій

IV. Висновки

У статті визначено заходи державного регулювання розвитку інновацій вітчизняного туризму з урахуванням світових тенденцій туристичного ринку щодо узгодженості економіки й екології як основних умов державного розвитку; обґрунтовано напрями державного регулювання розвитком інновацій "туризм – транспорт", що сприятимуть створенню еколого-економічного ефекту.

Пріоритети сучасної інноваційної політики держави полягають у пошуку взаємоузгодження економіки й екології. Досягти цього можна за допомогою заходів державного регулювання розвитку інновацій у туристичній галузі, оскільки, по-перше, означена галузь спрямована на отримання рекреаційного ефекту на основі раціонального використання природного комплексу; по-друге, проблема узгодження економіки й екології в туристичній галузі потребує нагального вирішення та може бути розпочата нововведеннями "туризм – транспорт".

Використання "екологічних перевізників", якими є електромобілі та рекреаційні авто (дім на колесах) сприяє створенню туристичного продукту еколого-економічного характеру. "Екологічні перевізники" можуть стати однією з еколого-економічних інновацій вітчизняного ринку за умови державної підтримки, оскільки необхідно спрямувати суб'єктів ринку працювати в рамках отримання не просто економічно вигідного продукту, а й екологічно безпечного.

Обґрунтовано напрями державного регулювання розвитку інновацій "туризм – транспорт", що сприятимуть створенню еколого-економічного ефекту. Одним з основних заходів має бути запровадження державної програми розвитку туризму на основі інновацій, яка органічно змінить Державну програму розвитку туризму на 2002–2010 рр. Такий захід узгоджується з іншими заходами Уряду щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади та передачею функцій з реалізації державної політики у сфері туризму з Міністерства культури і туризму до реорганізованого з Міністерства транспорту та зв'язку Міністерства інфраструктури.

Література

1. Новиков В.С. Инновации в туризме : учеб. пособ. / В.С. Новиков. – М. : Академия, 2007. – 208 с.
2. Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні : Закон України від 16.01.2003 р. № 433-IV // Урядовий кур'єр. – 2003. – № 32.
3. Про затвердження Державної програми розвитку туризму на 2002–2010 роки : Постанова Кабінету Міністрів України : Програма від 29.04.2002 р. № 583 //

Офіційний вісник України. – 2002. – № 18. – С. 143. – Ст. 935. – Код акта 22330/2002.
4. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 234.
5. Свірідова Н.Д. Державне регулювання та управління регіональним розвитком туризму : навч. посіб. / Н.Д. Свірідова. – Луганськ : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2009. – 120 с.
6. Слюсапенко О.О. Словник підприємця / О.О Слюсапенко, Д.Д Огородников, В.Л. Наконечний. – К. : НАН України, 1999. – 196 с.
7. Юрченко О.М. Комбіновані системи енергоживлення автономних електротранспортних засобів : автореф. дис. … д-ра техн. наук : спец. 05.09.03 – Електротехнічні комплекси та системи / О.М. Юрченко. – К., 2008. – 40 с.
8. Baker K. The RVer's Bible / K. Baker, S. Baker. – Simon & Schuster, 1997. – 400 p.
9. Lidstone A. RVs-getting out and Staying out / A. Lidstone, B. Lidstone. – Fulcrum Pub, 2001. – 224 p.
10. Moeller B. RVing Basics / B. Moeller, J. Moeller. – McGraw-Hill Professional, 1995. – 224 p.

Мерзляк А.В., Яцук Н.В. Державне регулювання розвитку інновацій "туризм – транспорт" в Україні

Анотація. *У статті визначено заходи державного регулювання розвитком інновацій вітчизняного туризму, що максимально сприятимуть взаємозалежності екології та економіки. Розглянуто світові тенденції туристичного ринку щодо узгодженості економіки й екології як основних умов державного розвитку. Обґрунтовано напрями державного регулювання розвитком інновацій "туризм – транспорт", що сприятимуть створенню еколого-економічного ефекту.*

Ключові слова: *державне регулювання, розвиток, туризм, інновація, транспорт, рекреаційне авто, еколого-економічний ефект.*

Мерзляк А.В., Яцук Н.В. Государственное регулирование развития инноваций "туризм – транспорт" в Украине

Аннотация. *В статье определяются мероприятия по регулированию развития инноваций отечественного туризма, которые будут максимально способствовать взаимозависимости экологии и экономики. Рассматриваются мировые тенденции туристического рынка по согласованности экономики и экологии как основных условий государственного развития. Обосновываются направления государственного регулирования развития инноваций "туризм – транспорт", которые будут способствовать созданию эколого-экономического эффекта.*

Ключевые слова: *государственное регулирование, развитие, туризм, инновация, транспорт, рекреационное авто, эколого-экономический эффект.*

Merzliak A., Iacuk N. State regulation of innovation development "tourism – transport" in Ukraine

Annotation. *Activities of state regulation of innovations development of domestic tourism which encourages interdependence of ecology and economics are described in the article. Global tourism market trends regarding consistency of economics and environment as key national development factors are shown. The directions of state regulation of innovation "tourism – transport" which will create ecological and economic effect are grounded.*

Key words: *state regulation, development, tourism, innovation, transport, recreation auto, ecological and economic effect.*

УДК 351:502.3(045)

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ “ЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА”

Надежденко А.О.
здобувач Донецького державного університету управління

І. Вступ

Проблема ідентифікації екологічної політики є досить новою як для теорії, так і для практики розробки варіантів соціально-економічного розвитку. Багато в чому така ситуація зумовлена лише нещодавнім усвідомленням небезпеки наростання екологічних проблем. Фактично лише з 1970-х рр. екологічний чинник починає відігравати більш істотну роль в економічному розвитку і забезпеченні якості життя людей, що виявляється в усебічній екологізації суспільного розвитку.

Сьогодні теоретичним та практичним аспектам формування екологічної політики присвячені праці представників різних наукових напрямів, які розглядають екологічну політику з позицій тієї галузі наукового знання, яку вони саме представляють.

У сучасній науці феномен екологічної політики намагаються осмислити представники гуманітарних, природничих та соціальних наук – екологи, соціологи, політологи, правознавці, економісти, держуправлінці та ін. Але, незважаючи на наявність певних наукових розробок із цього питання, на сьогодні не існує єдиного підходу до визначення змісту екологічної політики.

Аналіз наукових публікацій, присвячених проблемам екологічної політики, свідчить про різноманіття концептуальних підходів і напрямів у цій сфері досліджень. У контексті становлення екологічної політики в Україні на увагу заслуговують праці таких науковців, як: Л.М Амджадін, В.І. Андрейцев, Г.О. Бачинський, Б.В. Буркінський, О.О. Веклич, Т.П. Галушкіна, П.І. Гаман, Т.В. Гардашук, В.Г. Городяненко, М.І. Долішний, В.О. Дьомкін, О.С. Заржицький, Н.В. Зіновчук, М.М. Кисельов, В.С. Кравців, О.Я. Лазор, Н.Р. Нижник, І.О. Салтовський, І.М. Синякевич, Ю.І. Стадницький, О.І. Федоренко, Г.Г. Філіпчук, М.І. Хилько, Є.В. Хлобистов, В.Я. Шевчук та ін.

На сьогодні екологічна проблематика, будучи частиною як глобальної, так і державної політики, є досить популярною серед науковців, проте більшість досліджень торкається окремих інструментів державної екологічної політики (економічних, правових, соціальних, управлінських, культурних тощо). У зв’зку із цим масштаби і рівень наукового опрацювання проблем екологічної політики залишаються, на наш погляд, недостатніми. Свідченням цього є відсутність на практиці реального впливу на екологічну ситуацію. Незважаючи на значну кількість досліджень і публікацій з питань екологічної політики, деякі її аспекти залишаються дискусійними, а базове поняття “екологічна політика” потребує уточнення і поглиблення.

ІІ. Постановка завдання

Метою статті є аналіз, визначення й обґрунтування змісту екологічної політики та формулювання комплексного визначення терміна “екологічна політика”.

ІІІ. Результати

Останніми роками термін “екологічна політика” міцно закріпився в лексиконі науковців, як практиків, так і теоретиків. Причому використовують його здебільшого спонтанно, не заглиблюючись у зміст цього поняття, часто ототожнюючи його з екологічним управлінням, діяльністю держави у сфері екології тощо. Варто зауважити, що в найпоширенішому варіанті розуміння домінує позиція, що екологічна політика є діяльністю суспільства та держави, спрямованого на збереження якості довкілля. Важливість цього питання ніхто не заперечує, однак потрібно погодитись, що екологічна політика значно багатогранніша, а тому звужувати поняття екологічної політики до суто організаційної та регуляторно-контрольної діяльності суспільства і держави некоректно.

Використовуючи фасетний метод класифікації та порівняння, ми зробили висновок щодо тлумачення поняття “екологічна політика” в науковій літературі та виявили спільні й відмінні риси в понятійному угрупованні (див. табл.).

Результати проведеного дослідження, подані в таблиці, дають можливість здійснити контент-аналіз визначень поняття “екологічна політика” в науковій літературі.

Кожне визначення можна поділити на три основні частини (мета, діяльність, засоби), які відрізняються рівнем повноти їх розкриття.

Таблиця

Визначення терміна “екологічна політика” в науковій літературі

Автор(и)	Визначення терміна
–	Екологічна політика – це система заходів, пов’язаних із цілеспрямованим впливом суспільства на природу з метою запобігання, мінімізації або ліквідації негативних для людини та природи наслідків такого впливу. Екологічна політика має на меті не тільки охорону навколишнього середовища, раціональне використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, а й збереження і розвиток соціосфери, що забезпечує нормальну життєдіяльність людини [5, с. 754]
А.Д. Урсул	Екологічна політика (у вузькому розумінні) – це стратегія виживання та безперервного розвитку цивілізації і країни в умовах збереження навколишнього природного середовища, перш за все, біосфери [12, с. 34–36]
Л.В. Жарова	Екологічна політика (у широкому розумінні) – це концептуально цілісна сукупність видів і форм суспільної діяльності, спрямованої на збереження природного середовища існування людини, гармонізацію взаємовідносин суспільства і довкілля, формування належного ставлення суспільства до природи з метою її захисту й розвитку [6, с. 137]
О.А. Васюта	Екологічна політика – це система державного стимулювання, запобігання та обмеження різноманітних видів діяльності, яка пов’язана з небезпечним для людини впливом на навколишнє середовище. Екологічна політика складається з комплексу організаційних, нормативних та правових заходів у галузях економіки та охорони довкілля, спрямованих на людину [2, с. 265, 267]
Є.В. Хлобистов	Екологічна політика – комплекс організаційних та інституційних заходів, спрямованих на кредитно-фінансове забезпечення природоохоронної діяльності відповідно до розвитку продуктивних сил і соціальних пріоритетів щодо якості довкілля й раціонального природокористування [13, с. 745]
В.С. Кравців	Екологічна політика – система цілей і дій, що реалізуються органами державної влади та місцевого самоврядування та спрямовані на збереження довкілля і забезпечення екологічно безпечних умов життєдіяльності населення [9, с. 27]
М.І. Васильєва	Екологічна політика – система концентрованих, науково обґрунтованих та певною мірою легалізованих уявлень про цілі, пріоритети, зміст, способи й засоби природоохоронної діяльності держави. Екологічна політика займає проміжну позицію між природоохоронною діяльністю, на яку вона спрямована, та природоохоронною ідеологією, яку вона певним чином матеріалізує в системі державних функцій [1, с. 22]
А.П. Гетьман	Екологічна політика – система державних заходів, що визначають вплив суспільства на довкілля, тактику й стратегію збалансованого розвитку [4, с. 45]
Л.П. Метлова	Екологічна політика – це поєднання взаємопов’язаних обраних цілей, практичних завдань та засобів у системі менеджменту і їх спрямування на конкретний результат. Екологічна політика здійснюється в межах держави, регіону, галузі, підприємства, але в кожному випадку існують довгострокові, середньострокові, поточні завдання, засоби та заходи, узгоджені на певній території [11, с. 23]
Л.Д. Загвайська	Екологічна політика – це організаційна та регулятивно-контрольна діяльність суспільства і держави, спрямована на охорону та оздоровлення природного довкілля, ефективне поєднання функцій природокористування та природоохорони і забезпечення нормальної життєдіяльності громадян. Вона має два виміри: нормативний (система правил і норм) та регулятивний (конкретні дії для охорони навколишнього природного середовища) [7, с. 77]
Т.П. Галушкіна, Л.М. Качаровська	Екологічна політика – цілеспрямована діяльність органів державної влади та управління, спрямована на впровадження заходів щодо забезпечення якості навколишнього середовища, відтворення природних ресурсів, екологічної безпеки регіонів і держави в цілому [3, с. 216]
Н.А. Малиш	Екологічна політика – організаційна та регулятивно-контрольна діяльність суспільства і держави, яка спрямована на охорону, невиснажливе використання та відтворення природних ресурсів, оздоровлення довкілля, ефективне поєднання функцій природокористування та охорони природи, забезпечення норм екологічної безпеки [10]
О.С. Заржицький	Екологічна політика – сукупність правових засобів і заходів, спрямованих на забезпечення екологічної безпеки якісного стану довкілля, раціонального використання природних ресурсів [8, с. 42]

Автори погоджуються, що збереження навколишнього природного середовища є метою екологічної політики, однак визначають її по-різному: як гармонізацію взаємовідносин суспільства та довкілля; як забезпечення екологічної безпеки; як розробку стратегії у сфері охорони природи і довкілля; як вирішення практичних завдань, забезпечення соціальних пріоритетів щодо якості довкілля; як запобігання та обмеження негативних видів діяльності тощо. Наявні розбіжності можна пояснити відмінностями в досвіді, специфікою наукових поглядів і розуміння ролі екологічної політики.

Ще однією спільною ознакою для наведених визначень є діяльність (сукупність дій, об’єднаних загальною метою), що має свого носія (суб’єкта), який ставить цілі. Саме суб’єктний склад діяльності зумовлює відмінності у визначеннях. На думку представників різних наукових напрямів, суб’єктами діяльності є людина, соціальні верстви, групи, організації, рухи, колективи, держави, суспільство в цілому. Крім суб’єктного складу діяльності, наведені визначення відрізняються часовою і просторовою характеристиками. Деякі автори розглядають діяльність в екологічній політиці як стратегію або генеральну лінію, що визначає основні напрями і шляхи досягнення цілей, зростання та забезпечення збалансованого розвитку в довгостроковій перспективі на основі концентрації зусиль на певних пріоритетах. Будучи довгостроковим способом встановлення взаємодії суспільства із природним середовищем та формуючи своєрідну систему (екологічні плани, проекти і програми), стратегія зумовлює проведення змін у діяльності суб’єктів усіх рівнів задля успішного екологічного розвитку. Інші науковці розглядають

діяльність суб'єктів екологічної політики на сучасному етапі, а сама діяльність представлена, на їх думку, як система дій, що реалізуються сьогодні, тобто виступають інструментом вирішення сучасних екологічних проблем.

У зв'язку з тим, що суб'єкт екологічної діяльності аналізує соціальне і природне оточення, умови, в яких йому доведеться діяти, та обирає засоби досягнення мети, він формує схему (заходи) діяльності. У наведених в таблиці визначеннях поняття "екологічна політика" співвідношення цих заходів різне. Правники розглядають конституційні та законодавчі заходи, економісти наголошують на фінансових, податкових, фіскальних та інших суто економічних заходах, соціологи спираються на пріоритетність культурних, духовних й освітянських заходів, держуправлінці визначають організаційні, управлінські та регуляторно-контрольні заходи.

Здійснивши подальший аналіз трактувань поняття "екологічна політика", ми визначили, що окреслені нами три основні складові цих дефініцій (мета, діяльність, засоби) є взаємопов'язаними і взаємозалежними. Автори погоджуються, що тільки цілісність цих компонентів зумовлює успішний екологічний розвиток суспільства сьогодні, завтра, післязавтра та в довгостроковій перспективі.

Ми дійшли висновку, що екологічна політика – це перш за все система, яка є сукупністю взаємопов'язаних елементів, що мають певні особливості, внутрішні закономірності та цілеспрямований характер. Саме це зумовлює єдність наукових підходів до визначення поняття "екологічна політика". Тим не менш кожен із наведених підходів розглядає досліджуваний об'єкт з різних наукових позицій, а тому комплексного розуміння екологічної політики можна досягти тільки на основі поєднання існуючих поглядів.

У результаті контент-аналізу виявлено, що екологічна політика є особливим засобом перетворення суспільства, тобто особливою формою вираження загальної (державної) політики. Екологічна політика, будучи самостійним явищем у суспільному житті, є водночас продуктом діяльності суб'єктів, де держава виступає суб'єктом вищого рівня. Саме держава є головним "замовником" і "виконавцем" екологічної політики, оскільки вона несе пряму відповідальність за долю народу та має всі необхідні для цього засоби: правове, політичне і фінансово-економічне забезпечення. Отже, екологічна політика – це особливе політичне явище держави, що формується в результаті діяльності всіх суб'єктів і спрямоване на визначення стратегії екологічного розвитку суспільства, вдосконалення механізму екологічного регулювання, забезпечення екологічних прав. Цим підтверджуються статус екологічної політики, її загальнообов'язковість.

IV. Висновки

Таким чином, провівши контент-аналіз визначень поняття "екологічна політика", ми сформулювали таку комплексну дефініцію відповідного терміна.

Екологічна політика є сукупністю взаємопов'язаних та взаємозалежних елементів (суб'єктів, діяльності, засобів) цілеспрямованого впливу на довкілля шляхом реалізації механізмів екологічного управління з метою стратегічного екологічного розвитку суспільства в умовах збереження навколишнього природного середовища, гармонізації взаємовідносин суспільства та природи, забезпечення екологічної безпеки і захисту здоров'я людини.

Література

1. Васильева М.И. Государственная экологическая политика как часть экологического права / М.И. Васильева // На пути к устойчивому развитию России. – 2006. – Вып. 33. – С. 21–33.
2. Васюта О.А. Екологічна політика України на зламі тисячоліть : монографія / О.А. Васюта. – К. : КМУ, 2003. – 306 с.
3. Галушкіна Т.П. Екологічна політика як складова державної регіональної політики / Т.П. Галушкіна, Л.М. Качаровська // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2003. – № 2. – С. 216–220. – (Регіональне управління).
4. Екологічне право України в запитаннях та відповідях : навч. посіб. / [А.П. Гетьман, М.В. Шульга, Г.В. Анісімова та ін.]. – Х. : Одіссей, 2008. – 480 с.
5. Экологический энциклопедический словарь / [сост. В.И. Данилов-Данильян и др.]. – М. : Ноосфера, 1999. – 930 с.
6. Жарова Л.В. Сучасна екологічна політика: чинники впливу та підходи до формування / Л.В. Жарова // Наука молода. – 2008. – № 10. – С. 136–140.
7. Загвайська Л.Д. Еколого-економічні підходи до реалізації екологічної політики / Л.Д. Загвайська // Економіка України. – 2002. – № 12. – С. 76–79.
8. Заржицький О.С. Правові аспекти регіональної екологічної політики (на матеріалах Придніпровського регіону) : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.06 / О.С. Заржицький. – К., 2002. – 209 с.
9. Кравців В.С. Регіональна екологічна політика в умовах становлення ринкової економіки в Україні (теорія, методи, практика) : монографія / В.С. Кравців. – Л. : Арал, 2007. – 336 с.
10. Малиш Н.А. Екологічна політика: конфліктність, стратегія, тактика [Електронний ресурс] / Н.А. Малиш. – Режим доступу: ww.nbuv.gov.ua/e-journals.

11. Метлова Л.П. Риси моделей екологічної політики в часі та просторі / Л.П. Метлова // Економіка промисловості. – 2005. – № 3. – С. 22–31.
12. Урсул А.Д. Проблемы государственности в перспективе перехода к устойчивому развитию / А.Д. Урсул // Социально-политический журнал (социально-гуманитарные знания). – 1997. – № 2. – С. 27–45.
13. Хлобистов Є.В. Фінансові механізми екологічної політики / Є.В. Хлобистов // Стратегія розвитку України (економіка, соціологія, право) : наук. журн. – К., 2004. – Вип. 3–4. – С. 744–752.

Надежденко А.О. Теоретичні підходи до визначення поняття “екологічна політика”

Анотація. *У статті наведено погляди різних авторів стосовно визначення екологічної політики, виявлено спільні і відмінні риси в понятійному угрупованні, а також запропоновано комплексну дефініцію терміна “екологічна політика”.*

Ключові слова: *екологізація, екологічна політика, класифікація екологічної політики, державна політика.*

Надежденко А.А. Теоретические подходы к определению понятия “экологическая политика”

Аннотация. *В статье приведены взгляды разных авторов относительно определения экологической политики, обнаружены общие и отличительные черты в понятийном группировании, а также предложена комплексная дефиниция термина “экологическая политика”.*

Ключевые слова: *экологизация, экологическая политика, классификация экологической политики, государственная политика.*

Nadezhdenko A. Theoretical approaches to the determination of concept “ecological policy”

Annotation. *In the article views of different authors in relation to determination of ecological policy are shown, similar and different features in the concept grouping, are revealed and complex determination of term “ecological policy” is proposed.*

Key words: *ecologization, ecological policy, classification of ecological policy, public policy.*

УДК 351.354:303.094.7

МОДЕЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Олійченко І.М.
доктор наук з державного управління
Чернігівський державний технологічний університет

І. Вступ

На сучасному етапі розвитку системи державного управління існують численні теоретичні та практичні розробки щодо підвищення ефективності її функціонування шляхом упровадження сучасних інформаційних технологій. Вагомим внеском у теорію інформації та інформаційне забезпечення державного управління є дослідження О.О. Бакаєва, А.Я. Берсуцького, Л. Бріллюєна, Н. Вінера, В.М. Глушкова, У. Ешбі, Дж. Інгленда, Р.А. Калюжного, Г. Кастлера, В.І. Корогодіна, О.І. Крюкова, М.М. Лепи, К.О. Линьова, Н. Мартіна, Дж. Ніколіса, А.М. Панчука, В.М. Порохні, Л.А. Тимашової, В.П. Троня, В.О. Шамрая, К. Шеннона та ін. Однак проблеми дослідження і моделювання інформаційних процесів у державному управлінні, теоретико-методологічні засади оцінювання кількісних і якісних характеристик інформації, а також інформаційного обміну в системі державного управління вивчені недостатньо.

ІІ. Постановка завдання

Метою статті є дослідження взаємодії інформаційних систем органів державної влади на загальнодержавному і регіональному рівнях на прикладі Головного управління агропромислового розвитку обласної державної адміністрації.

ІІІ. Результати

Інформаційний підхід передбачає розгляд інформаційної складової об’єкта дослідження з виявленням джерела інформації, її одержувача, каналу зв’язку, вивчення інформаційного процесу, а також визначення специфіки прояву інформації. Інформаційний підхід дає можливість, використовуючи методи, які були розроблені в теорії інформації, розв’язувати завдання, що стоять перед системою державного управління. Так, К. Шеннон у своїй теорії розглядає систему зв’язку, в якій з метою вимірювання кількості інформації розглядається безліч можливих подій, імовірність здійснення яких становить $p1$, $p2$, …, pn. Для знаходження міри невизначеності H ($p1$, $p2$, …, pn) ученим запропонована така формула:

$$H = -\sum_{i=1}^{n} p_i \log p_i . \qquad (1)$$

Формулу (1) називають ентропією множини ймовірностей $p1$, $p2$, …, pn. Для випадкової величини x її ентропія позначається $H(x)$. При дослідженнях системи державного управління ця теорія може бути використана для визначення ентропії і, відповідно, кількості інформації, яку отримує керівник про події, що відбуваються в об’єкті управління. Якщо може відбутися декілька подій, але ймовірність їх настання невідома, то для керівника вони є рівноймовірними, а отже, згідно з формулою розрахунку ентропії, вона має максимальне значення. Виявлення ймовірності для кожної події, пов’язаної з надходженням повідомлень, дає змогу оцінити кількість інформації, яку отримує керівник. Завдяки такій оцінці він може визначитись з управлінськими впливами з оглядом на їх наслідки, виходячи з імовірності подій. Кількість інформації, яка надходить у результаті повідомлення, визначають за формулою:

$$I(X) = H(X) - H'(X), \qquad (2)$$

де $H(X)$ – ентропія до надходження повідомлення;

$H'(X)$ – ентропія після надходження.

Таким чином, чисельне значення кількості інформації, що надійшла до керівника, розраховується як різниця між ентропією при рівноймовірному розподілі очікуваних подій та ентропією з новими, отриманими ймовірностями. Ентропія системи зменшується при надходженні будь-якої інформації, що знижує рівень невизначеності. Одним із поширених в управлінні випадків є визначення подій у часі, коли уточнюється час настання тієї чи іншої події.

Використання ентропії дає змогу описувати стани і кількість інформації для складних систем. Важливим є вивчення системи в середовищі, що оточує її. Таке дослідження пов’язано з об’єднанням у моделі двох залежних систем. При оцінюванні невизначеності вибору в складних системах враховуються зв'язки, що існують між станами об’єктів, об’єднаних у єдину систему. Використання методів розрахунку ентропії та кількості інформації в системі державного управління надає інструмент для проведення аналізу станів об’єктів, що належать до цієї системи,

а також дає змогу моделювати різні ситуації, що можуть виникнути при функціонуванні органів державного управління. Для такого моделювання необхідна постановка завдання, відповідно до якого необхідно виділити із системи її інформаційну складову, побудувати інформаційну модель, яка буде враховувати стани і процеси, що відбуваються в реальній системі, визначити можливі стани, необхідні для моделювання, і з використанням методів теорії ймовірності виконати розрахунки рівня невизначеності об'єктів, що входять у систему. Це дасть можливість у кількісному виразі визначити показники функціонування систем і отримати необхідні дані для прийняття управлінських рішень.

Система органів державного управління являє собою ієрархічну структуру. Орган державного управління можна представити як джерело інформації, яке в кожен момент часу може прийняти один із безлічі станів, що є результатом вибору. При цьому один з органів є підсистемою іншого, того, що знаходиться на вищому рівні ієрархії. Якщо позначити цю підсистему як *Y*, а систему вищого рівня ієрархії як *X*, то разом вони становлять об'єднання двох статистично пов'язаних систем (*X*, *Y*), що є складним джерелом інформації.

Системи *X* і *Y* до об'єднання мають ряд можливих станів *x*1, *x*2, …, *xn*; *y*1, *y*2,…, *ym*. Складна система (*X*, *Y*), має стани (*xi*, *yj*). Вони, у свою чергу, є всіма можливими комбінаціями попередніх станів *xi*, *yj* систем *X* і *Y*. Імовірність того, що складна система буде у стані (*xi*, *yj*), позначаємо р (*xi*, *yj*), а ентропію системи (*X*, *Y*) визначаємо, користуючись формулою (1):

$$\mathrm{H(X,\ Y)} = -\sum_{i=1}^{n}\sum_{j=1}^{m} p(x_i, y_j)\log p(x_i, y_j). \qquad (3)$$

Органи державного управління мають взаємозалежну структуру, тому і системи *X*, *Y*, що досліджуються, розглядаємо як залежні. При цьому *p*(*yj* / *xi*) – умовна ймовірність того, що *Y* матиме стан *yj* за умови перебування системи *X* у стані *xi*. Цю величину, що характеризує невизначеність і яка припадає на один стан системи *Y* за умови, що реалізувався конкретний стан системи *X*, називають частковою умовною ентропією системи *Y*. Її визначають за формулою:

$$H(Y \mid x_i) = -\sum_{j=1}^{m} p(y_j / x_i)\log p(y_j / x_i). \qquad (4)$$

Якщо здійснити усереднювання за всіма станами системи *X*, то в результаті отримуємо середню невизначеність, що припадає на один стан системи *Y* при відомих станах системи *X*. Ця величина називається повною умовною або просто умовною ентропією системи *Y* відносно системи *X*. Вона записується у такому вигляді:

$$H(Y \mid X) =$$

$$= -\sum_{i=1}^{n} p(x_i)\sum_{j=1}^{m} p(\acute{o}_j, \tilde{o}_i)\log p(y_j / x_i). \qquad (5)$$

Ентропія системи (*X*, *Y*), яка складається з двох взаємозалежних систем, визначається за формулами:

$$H(X,\ Y) = H(X) + H(Y \mid X) \qquad (6)$$

або

$$H(X,\ Y) = H(Y) + H(X \mid Y). \qquad (7)$$

Ця залежність означає, що ентропія об'єднання двох пов'язаних між собою систем дорівнює безумовній ентропії однієї системи плюс повна умовна ентропія другої відносно першої. Повна умовна ентропія характеризує невизначеність стану однієї системи при тому, що стани другої відомі. Таку взаємодію можна продемонструвати на прикладі галузевої підсистеми системи державного управління. У галузевих підсистемах відбуваються інформаційні процеси, пов'язані зі збором даних, їх аналізом та подальшим використанням для прийняття рішень стратегічного, тактичного й оперативного характеру. Ці дані використовуються для прогнозування і планування, а їх основними джерелами є система Держкомстату і підвідомчі організації. Вплив на систему справляється через систему законодавчих органів та органів управління галуззю, найважливішими завданнями яких є формування і реалізація галузевої політики держави.

У структуру обласних державних адміністрацій входять головні управління, що мають галузеву належність і підпорядковуються галузевим міністерствам. Наприклад, Головне управління агропромислового розвитку є частиною галузевої системи, якою керує Міністерство аграрної політики та продовольства України. Кожне з міністерств і управлінь є джерелом інформації, вони утворюють складну систему, яку можна подати як об'єднання систем. Позначимо джерела інформації – галузеву систему місцевого рівня, представлену Головним управлінням агропромисловості розвитку обласної державної адміністрації, що концентрує інформацію з районного і обласного рівнів, як *Y,* а галузь, представлену Міністерством аграрної політики та продовольства України, що очолює цю галузь у системі державного управління, – *X*. Для побудови моделі взаємодії двох систем проаналізуємо такі події, що відбуваються в досліджуваних системах: виконання галузевої програми інформатизації, яка розробляється Міністерс-

твом аграрної політики та продовольства України як складова Національної програми інформатизації, і ресурсне забезпечення її виконання, що надає це саме Міністерство.

У цьому випадку є події, що залежать від процесів у Головному управлінні аграрного розвитку, які позначимо як: *y*1 – успішне завершення виконання поставлених завдань на рік відповідним Головним управлінням; *y*2 – задовільне виконання з подальшим усуненням недоліків, які мають місце в системі інформаційного забезпечення; *y*3 – незадовільний результат виконання, пов'язаний з об'єктивними причинами, і перенесення завдань на наступний період. Події, які залежать від Міністерства аграрної політики та продовольства України, визначаємо як забезпечення ресурсами, що різною мірою впливають на процеси, котрі відбуваються в підпорядкованій системі. Кожен з варіантів забезпечення має свої недоліки та переваги і по-різному впливає на процеси, що відбуваються у Головному управлінні аграрного розвитку. Події в Міністерстві аграрної політики та продовольства України, пов'язані з виділенням необхідних ресурсів, позначимо таким чином: *x*1 – рішення, що надає задовільний варіант забезпечення ресурсами; *x*2 – рішення, що надає сприятливий варіант забезпечення ресурсами; *x*3 – рішення, що надає варіант, який потребує доопрацювання і залучення додаткових коштів місцевого бюджету.

За результатами досліджень інформаційних процесів в обласній державній адміністрації, були визначені ймовірності вищеперелічених подій, що задаються за допомогою матриці ймовірностей станів системи, яка об'єднує джерела *X*, *Y*:

$$
\begin{array}{lccc}
 & & & p(x_i) \\
p(x, y) = & \left\| \begin{matrix} 0{,}1 & 0{,}23 & 0{,}07 \\ 0{,}1 & 0{,}12 & 0{,}03 \\ 0{,}07 & 0{,}1 & 0{,}18 \end{matrix} \right\| & & \begin{matrix} 0{,}4 \\ 0{,}25 \\ 0{,}35 \end{matrix} \\
p(y_i) & 0{,}27 \quad 0{,}45 \quad 0{,}28 & &
\end{array}
$$

У цій матриці в стовпцях вказані ймовірності подій, які відбудуться в Головному управлінні аграрного розвитку за умови, якщо відображуються події в Міністерстві аграрної політики та продовольства України, що визначаються значеннями ймовірностей у рядках. Суми ймовірностей подій *p*(*yi*) у Головному управлінні аграрного розвитку і сума ймовірностей подій, що відбудуться в Міністерстві аграрної політики та продовольства України дорівнюють одиниці. Це означає, що за умовами задачі всі події мають відбутися.

Після визначення ентропій систем *X* і *Y*, які дорівнюють: *H*(*X*) = 1,5589 біт та *H*(*H*) = = 1,5426 біт, та умовних імовірностей було розраховано умовну ентропію системи Y щодо системи X за формулою (5): *H*(*Y* | *X*) = = 1,426 Використовуючи формулу (6), розраховано: *H*(*X*, *Y*) = 2,9855 Аналогічно знайдено *H*(*Y* | *X*) = 1,4429. Використовуючи формулу (7), можна виконати перевірку:

$$H(X, Y) = H(Y) + H(X \mid Y) =$$

$$= 1{,}5426 + 1{,}4429 = 2{,}9855.$$

Результати збігаються, що свідчить про правильність проведення розрахунків.

Якщо ми спостерігаємо за системою, то отримуємо інформацію, яка знижує невизначеність наших знань про неї. Для пов'язаних систем важливим у дослідженнях є те, що спостереження за однією з них надає інформацію про іншу. Тому необхідно визначити, яку кількість інформації про орган державної влади на місцевому рівні *Y* ми можемо отримати, якщо досліджуємо систему *X* на загальнодержавному рівні, і навпаки.

IV. Висновки

У результаті проведеного дослідження інформаційних процесів у галузевій інформаційній системі, які пов'язують загальнодержавний і регіональний рівні управління, запропоновано підхід до моделювання інформаційного забезпечення процесів державного управління, відповідно до якого органи державного управління уявляються як джерела інформації, які в кожен момент часу можуть набувати одну із безлічі форм. При цьому один з органів є підсистемою іншого, того, що знаходиться на вищому рівні ієрархії. Разом вони утворюють об'єднання двох статистично пов'язаних систем, що є складним джерелом інформації. Для пов'язаних систем важливим у дослідженнях є те, що спостереження за однією із них надає інформацію про іншу. Моделювання дає змогу, використовуючи дані про функціонування органів державного управління вищих рівнів, здійснювати дослідження органів, що знаходяться на місцевому рівні. Також можливо розв'язати і зворотне завдання – аналізуючи дані про роботу органу місцевого рівня, зробити висновки про ефективність функціонування органу державної влади на загальнодержавному рівні. Водночас аналіз даних, отриманих як в органі управління вищого рівня, так і на місцевому рівні, дає можливість більш об'єктивно оцінити роботу ієрархічної системи, якою є система державного управління.

Література

1. Інформаційне забезпечення управлінської діяльності в умовах інформатизації: організаційно-правові питання теорії і практики / [Р.А. Калюжний, В.О. Шамрай, М.Я. Швець та ін. ; за ред. Р.А. Калюжного та В.О. Шамрая]. – К. : Акаде-

мія держ. податкової служби України, 2002. – 296 с.
2. Олійченко І.М. Розвиток інформаційної системи органу державного управління / І.М. Олійченко // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 4. – С. 50–52.
3. Семенюк Э.П. Информационный подход к познанию действительности / Э.П. Семенюк. – К. : Наук. думка, 1988. – 238 с.
4. Шеннон К. Математическая теория связи: роботы по теории информации и кибернетике / К. Шеннон. – М. : Изд.-во иностр. лит., 1963. – С. 241–312.
5. Юзвишин И.И. Информациология / И.И. Юзвишин. – М. : Радио и связь, 1996. – 214 с.

Олійченко І.М. Моделювання інформаційних процесів в органах державної влади

Анотація. *У статті досліджено взаємодію інформаційних систем органів державної влади на загальнодержавному і регіональному рівнях з використанням інформаційного підходу. В результаті аналізу процесів у галузевій інформаційній системі, що охоплює загальнодержавний і регіональний рівні, запропоновано підхід до моделювання інформаційного забезпечення державного управління, відповідно до якого інформаційні системи подаються як джерела інформації, які в кожен момент часу можуть набувати одну із безлічі форм. При цьому один з органів державного управління є підсистемою іншого, того, що знаходиться на вищому рівні ієрархії.*

Ключові слова: *управлінська інформація, інформаційна система, ентропія, кількість інформації, орган державного управління, джерела інформації, інформаційне забезпечення, інформаційні технології, інформаційний підхід.*

Олейченко И.М. Моделирование информационных процессов в органах государственной власти

Аннотация. *В статье исследовано взаимодействие информационных систем органов государственной власти на общегосударственном и региональном уровнях с использованием информационного подхода. В результате анализа процессов в отраслевой информационной системе, которая охватывает общегосударственный и региональный уровни, предложен подход к моделированию информационного обеспечения государственного управления, в соответствии с которым информационные системы представляются как источники информации, которые в каждый момент времени могут принять одну из множества форм. При этом один из органов государственного управления является подсистемой другого, того, который находится на высшем уровне иерархии.*

Ключевые слова: *управленческая информация, информационная система, энтропия, количество информации, орган государственного управления, источники информации, информационное обеспечение, информационные технологии, информационный подход.*

Oliychenko I. Designing of informative processes in public authorities

Annotation. *In the article researches of co-operation of the informative systems of public authorities are conducted on national and regional levels with the use of informative approach. As a result of analysis of processes in the of a particular branch informative system which engulfs national and regional levels, offered approach to the design of the informative providing of state administration at which the informative systems appear as information generators which at every instant can accept one of great number of the states. Thus one of organs of state administration is a subsystem other, that which is high-level hierarchies.*

Key words: *administrative information, informative system, entropy, information content, organ of state administration, sources information, informative providing, information technologies, informative approach.*

УДК 32:316.7

КУЛЬТУРА ВЛАДИ ПРЕДСТАВНИКІВ ЕЛІТИ, ЗОКРЕМА ТИХ, ХТО ПРЕТЕНДУЄ НА ПРАВО ВВАЖАТИ СЕБЕ ІСТОРИЧНОЮ ОСОБИСТІСТЮ

Опрятний С.М.
кандидат наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет

І. Вступ

Термін "еліта" інтерпретують по-різному. Одні вчені вважають, що справжність еліти забезпечується знатним походженням, другі зараховують до цієї категорії найбагатших, треті – найбільш обдарованих. Вважається, що входження в еліту – це функція особистих заслуг і достоїнств, тоді як італійські мислителі Г. Моска та В. Парето вважають, що для включення до еліти, насамперед, важливе соціальне середовище, з якого вийшла людина, а тільки потім особиста симпатія або антипатія лідера.

Не є таємницею, що в Україні можливості політичного простору використовуються політиками для отримання соціальних переваг, а в системі державного управління замість критеріїв компетентності при доборі кадрів досі застосовують принцип особистої відданості та групової лояльності до керівництва, чим принципово ігноруються професійні, а тим більше державні інтереси.

Не дивно, що в такому середовищі навіть політичні вибори перетворюються на механізм внутрішньоелітарного перегрупування сил при відкритому нехтуванні законністю, зловживанні каналами інформації та, зрештою, елементарними правилами моралі.

Відповідно до теорії Конфуція, для того, щоб розраховувати на право управляти, необхідно навчитися дотримуватися моральних норм. А що в нас?

Лідери, які прагнуть до влади, перебувають в умовах довготривалого міжособистісного конфлікту, в який постійно втягують людей. Їх дії призводять до поділу суспільства на малі й великі соціальні групи, які постійно перебувають на межі соціального конфлікту. Доводиться лише дивуватися історичній живучості принципу "поділяй і володарюй". Сумно, що цей принцип використовують люди, які голосно заявляють про бажання зробити життя громадян своєї державі радісним. Виникає питання: невже саме так представники еліти розуміють культуру влади?

У науці сформувалося два основних підходи до трактування політичної культури. Одні вчені ототожнюють її із суб'єктивним змістом політики, розуміючи під нею всю сукупність духовних явищ (Г. Алмонд, С. Верба, Д. Дівайн, Ю. Краснов та ін.) і символів (Л. Діттмер). Деякі з них вважають поняття політичної культури не більше ніж "новим терміном для старої ідеї", узагальнено характеризуючи суб'єктивний контекст владно-політичних відносин.

Інша група вчених вбачає в політичній культурі прояв нормативних вимог (С. Байт), сукупність типових зразків поведінки (Дж. Плейно), спосіб політичної діяльності (У. Розенбаум), тому вважає, що це особливий, специфічний суб'єктивний ракурс політики.

Як би там не було, але найбільш послідовно такий підхід виражається в розумінні політичної культури як явища, що базується на ціннісних, тобто глибинних уявленнях людини про політичну владу, які втілюються в найбільш типових для неї способах взаємодії з державою, формах практичної діяльності.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – з'ясувати, чи є політичні суперечності "правлячої" та "опозиційної" еліт та їх лідерів варіантом сучасної політичної культури, яка визначає лише умовні суперечки вищих верств суспільства, що практично по черзі змінюють одна одну в керівництві державою.

ІІІ. Результати

Людина перебуває в постійному пошуку своїх політичних ідеалів. Процес цей тривалий і невід'ємно пов'язаний з її практичною діяльністю. У політичній культурі відображаються лише найхарактерніші риси поведінки людини, незалежні від зміни настрою або кон'юнктурних процесів. Через це "політична культура виражає втілюваний на практиці внутрішній кодекс людської поведінки й тому виступає як стиль діяльності індивіда у сфері політичної влади" (І. Шапіро, П. Шаран).

У цілому політична культура не є універсальним політичним явищем, що пронизує весь політичний процес, хоча б тому, що здатна звужувати або розширювати зону свого реального існування. Вона розвивається за власними законами та здатна впливати на форми організації політичної

влади, структуру її інститутів, характер міждержавних відносин.

У політичному житті політична культура виконує лише певні функції. У сучасних умовах слід особливу увагу звернути на такі з них:

- адаптації, яка відображає потребу людини пристосуватися до умов здійснення її прав і владних повноважень у політичному середовищі, що постійно змінюється;
- соціалізації, яка характеризує наявність у людини певних навичок і вмінь, що дають їй змогу реалізовувати в конкретній системі влади свої громадянські права й інтереси;
- інтеграції (дезінтеграції), яка забезпечує різним соціальним групам можливість співіснування в рамках певної політичної системи, збереження цілісності держави та її відносин із суспільством у цілому;
- комунікації, яка забезпечує взаємодію всіх суб'єктів та інститутів влади на базі використання загальноприйнятих вербальних і невербальних засобів спілкування (термінології, символіки, національних стереотипів та інших засобів інформації).

Однак деякі функції політичної культури можуть знижувати й навіть припиняти свою дію. Зокрема, може значно знижуватися комунікативна здатність політичних норм і традицій державного життя. При цьому буде неминуче загострюватися полеміка між різними соціальними групами й особливо тими з них, які дотримуються протилежних позицій щодо урядового курсу. Це трапляється в разі нестабільності політичних процесів, коли важко уникнути конфлікту.

З іншого боку, у перехідних процесах нерідко зростає здатність політичної культури до дезінтеграції (від лат. de – префікс, що означає відсутність, скасування, усунення чого-небудь, і integer – ціле; розпадання, розчленовування цілого на складові) систем правління, заснованих на незвичних, а тому незрозумілих для населення цілях і цінностях.

У демократичному суспільстві, жити в якому ми ще не зовсім навчилися, тому що свою демократію ще не створили, а зразки чужої не завжди сприймаються нашим менталітетом, політична поведінка повинна базуватися на певних правилах, які, у свою чергу, повинні мати правову основу, а це пов'язано з певними обмеженнями свавілля для конкретних лідерів, політиків і партій.

Тому природно, що як попередні "власники влади", так і нинішні згодні на будь-які засоби, у тому числі не зовсім правові, щоб вони якось гарантували їм владні переваги. Важко примусити вітчизняних політиків дотримуватися правових норм при намаганні отримати владу, а також у процесі її використання.

Але ж є стилі вирішення міжособистісних конфліктів, і їх можна застосовувати в політичних сварках на правах політичної культури. Особливо це стосується лідерів, що претендують на історичну особистість. До таких стилів можна віднести: відхилення, згладжування, примус, компроміс, вирішення проблеми.

Наприклад:

- ухилення передбачає відхід від конфлікту. Іншими словами, не потрапляти в ситуації, що провокують виникнення суперечностей, не обговорювати питання, що можуть призвести до розбіжностей. Це відносно спокійний шлях вирішення проблеми;
- згладжування – це стиль, при якому сторони, що конфліктують, намагаються переконати себе та оточення, що вони працюють в одній команді та закликають до солідарності. У результаті можна досягнути миру, але проблема залишиться й негатив буде накопичуватися;
- примус – це стиль, при якому сторони, що конфліктують, намагаються будь-якою ціною змусити прийняти свою точку зору. Це агресивне використання влади. Причому цей стиль виправдовує себе лише в тому випадку, коли наявна влада досить велика і з її допомогою можна придушити ініціативу інших;
- компроміс – це стиль, при якому частково приймається точка зору іншої сторони. Багатосторонній компроміс зводить до мінімуму взаємну недоброзичливість і дає можливість швидко розв'язати конфлікт. Однак треба врахувати, що компроміс на ранній стадії конфлікту заважає пошуку альтернатив;
- вирішення проблеми – цей стиль передбачає визнання відмінності в думках і готовність ознайомитись з іншими точками зору, щоб зрозуміти причини конфлікту та знайти напрям дій, прийнятний для всіх сторін.

Коли ми цитуємо давніх філософів, то часто згадуємо вислів Nimium altercando veritas amittitur (У надмірній суперечці губиться правда. В суперечці народжується істина), хоч і не зовсім правильно його трактуємо.

Слід погодитися, що істина не народжується – вона була завжди. У суперечці її можна тільки знайти. І знову-таки, термін "суперечка". Що ми під ним розуміємо? У політичній практиці – галас, лайка, мордобій. Напевно, давні філософи говорили не про такий спосіб добування істини.

Справа в тому, що в слова "суперечка" (зіткнення думок, в ході якого одна зі сторін (або обидві) прагне переконати іншу в спра-

ведливості своєї позиції) є більш м'який синонім "дискусія" (від лат. discussio – розгляд, дослідження) – обговорення якогонебудь спірного питання, проблеми.

Важливою характеристикою дискусії, що відрізняє її від інших видів спору, є аргументованість. Обговорюючи спірну (дискусійну) проблему, кожна сторона, опонуючи думку співрозмовника, аргументує свою позицію. Дискусія часто розглядається як метод, що активізує процес навчання, вивчення складної теми, теоретичної проблеми.

Тому той, хто використовує такий стиль роботи, не намагається домогтися своєї мети за рахунок інших, а скоріше шукає найкращий варіант вирішення, який повинен стати відмітною рисою політичної культури поведінки лідерів, які прагнуть увійти в історію, образно кажучи, "з парадного входу".

Дехто вважає, що влада боїться тільки народу. Можливо, і так, тільки не дуже й не часто. Прикладом тому є зростання негативної аполітичності простих людей навіть у часи передвиборних кампаній, коли народ може зробити практично будь-який вибір. Базується така аполітичність на переконанні громадян, що їм не під силу будь-що змінити і що влада все одно діятиме, не звертаючи на них уваги.

Як наслідок, люди перестають сприймати з довірою позитивні зрушення в політичному та економічному житті суспільства, а неконтрольована громадськістю влада, зі свого боку, все більше й більше демонструє головну психологію тимчасового правителя.

Ще одним деструктивним за своїми наслідками проявом культури сучасної політичної еліти виступає так добре всім відома родинність, земляцька солідарність і кланові сть.

Протягом усієї нашої політичної історії, яку ми так чи інакше пов'язуємо з демократизацією, керівні кадри добиралися з "найближчого кола" відповідальних осіб, серед родичів, друзів, однокурсників чи просто знайомих (як бачимо, кадри у нас не набираються, не підбираються, не готуються, а добираються, треба думати, до тих, які вже є, але ж недостатньо).

У результаті найбільш негативним наслідком політичного відтворення культурно-ціннісних орієнтацій правлячої еліти є те, що вона стає дедалі більш відокремленою кастою, причому не лише від суспільства взагалі, а й від інших кіл правлячих і елітарних груп суспільства, в які намагаються не допустити нових людей. Ця каста по суті однорідна, закрита для зовнішнього впливу. Її склад змінюється досить незначно, переважно за рахунок внутрішнього перерозподілу сил різних кланів.

Свого часу італійські мислителі В. Парето й Г. Моска виходили з досить близької ідеї про наявність у сфері керуючої діяльності кожного суспільства двох значно відокремлених груп правлячих і керованих. Вони стверджували, що в суспільстві завжди править "незначна меншість" у вигляді "політичного класу" (за теорією Г. Моска) або "правлячої еліти" (за теорією В. Парето).

Незважаючи на те, що в питанні формування й обґрунтування теорії еліт їх погляди відрізнялися, вони обидва говорять про кругообіг еліт, про їх постійну зміну. Внесок В. Парето й Г. Моски в сучасну політичну теорію пов'язаний головним чином з визначенням структури влади та зосередженням уваги на груповому характері реалізації влади в будь-якій її формі.

У нашому ж суспільстві складається досить унікальна система професійного добору правлячого класу. В. Парето [10] стверджував, що елітарні угруповання є кращим і вищим цивілізаційним досягненням суспільства. Вони послідовно "виносяться" на поверхню, а потім послідовно заміщуються новими представниками суспільства (контрелітою). Це цілком природно.

Україна ж якісно змінила цей принцип циркуляції еліт і створила два елітарних потоки, які функціонують паралельно і по черзі виступають то в ролі влади, то в ролі опозиції. Це дало змогу перетворити "політику цінностей" на "політику інтересів" правлячого класу. По суті, держава приватизована конгломератом підприємців, які отримали владу за знайомством, й адміністративно-номенклатурних кадрів. Політика та ідеологія в урегулюванні суспільних відносин у цьому випадку слабко проглядаються, а так звані політичні суперечності паралельно існуючих елітних кіл насправді виявляються лише "сімейними" суперечками вищих верств суспільства. Тому народ досі не в змозі зрозуміти, хто ним керує.

Але ж суспільство не може жити, не виносячи на поверхню те найкраще, що народжується в його середовищі. Тому і в нашому випадку діє описаний В. Парето соціальний механізм "природного" виділення "кращих людей".

Г. Моска наводив три способи відновлення еліти: успадкування, вибори чи кооптація (поповнення складу будь-якого органу відсутніми працівниками без проведення нових виборів, вольове введення нових членів).

Однак черговий парадокс сучасної системи державної влади полягає в тому, що до влади прагне багато охочих володарювати, а саме тих, хто за своїми природними здібностями мало спроможний до професійної політичної чи службової кар'єри. Стикаючись з існуючою системою, вони змушені або підлаштовуватися під неї, або прирікати себе на поразку. Новим представникам елі-

ти, хто все ж таки зміг "приклеїтися" до існуючої влади, система правління нав'язує власні цінності й переваги. Політичні суперечності "правлячої" та "опозиційної" еліт і їх лідерів – це лише погана вистава, яка базується не тільки на різних думках і підходах до вирішення державних проблем, а ще й на особистій ворожості суб'єктів політичних суперечок. Тому еліта перестає бути ефективним механізмом висування соціальних вимог населення до влади й усе, що їй залишається, – стояти на сторожі збереження надійності будь-якого режиму, який, у свою чергу, зберігає існуюче політичне становище.

Найважливішим критерієм для відбору до еліти є здатність керувати, наявність знань про ментальність народу, його національний характер. Сьогоднішнє політичне безкультур'я роздрібнених елітарних кіл та їх лідерів, які хоч як прагнуть увійти в історію, повинно бути змінено. Це можна зробити, на наш погляд, освітою. Підготовка нових кадрів, зокрема управлінських, може змінити політичну культуру влади й окремих особистостей, стати поштовхом до програмування змін у суспільстві. Більше того, державна політика повинна поставити в центр своїх дій людину, адже коли держава не може створити сприятливих умов для розвитку особистості, людина шукатиме способів реалізувати себе в іншому місці.

IV. Висновки

Отже, повноцінне лідерство управлінської еліти може бути реалізоване лише за умов взаємодії між елітарними колами та їх лідерами.

У суспільстві мають бути створені умови, в яких запрацює соціальний механізм "природного" виділення "кращих людей". Вони послідовно "виносяться" на поверхню, а потім послідовно заміщуються новими представниками суспільства (контрелітою).

Підготовка нових кадрів, зокрема управлінських, може змінити політичну культуру влади й окремих особистостей, стати поштовхом до програмування змін у суспільстві.

Еліта має стати єдиною у своїх поглядах на культуру влади й політичну поведінку лідерів, які повинні культивувати такі якості, як почуття гідності, любов до своєї землі, народу, держави, а такі високі чесноти можуть формуватися лише за умов єдності народу та його еліти.

Еліта повинна вміти розмовляти з народом не на високих тонах і не з позиції найрозумнішої. Народ завжди розумніший. Ф. Честерфільд (1694–1733 рр.) говорив: "Ніколи не доводь своєї думки голосно і з запалом, навіть якщо в душі ти переконаний у своїй правоті, – вислови її скромно та спокійно, бо це єдиний спосіб переконати".

Нова модель управління суспільним розвитком має базуватися на принципах прозорості, під яким розуміється право кожної людини знати, де й ким приймаються політичні рішення, скільки і на що витрачаються кошти держави, оскільки це є запорукою побудови відкритого, ринкового й демократичного суспільства.

Це і є напрямом подальших міркувань у межах створення власної концепції державного управління.

Література

1. Богомаз К.Ю. Регіональні еліти в процесі державотворення та формуванні соціокультурних орієнтирів суспільства / К.Ю. Богомаз, Н.Г. Сорокіна // Еліти і цивілізаційні процеси формування націй. – К. : Екс об, 2006. – Т. 2. – С. 31–39.
2. Василевська Т. Етика державного службовця в умовах суспільних трансформацій в Україні / Т. Василевська // Еліти і цивілізаційні процеси формування націй. – К. : Екс об, 2006. – Т. 2. – С. 241–253.
3. Головатий М. Політична еліта сучасної України: регіональний і національний контекст / М. Головатий // Політичний менеджмент. – 2006. – Спец. вип. – С. 42–48.
4. Голота В. Регіональні еліти: сутність, особливості формування, тенденції розвитку / В. Голота // Схід. – 1996. – № 4. – С. 35–38.
5. Кремень В. Україна: альтернативи поступу / В. Кремень, Д. Табачник, В. Ткаченко. – К. : ARC–UKRAINE, 1996. – 793 с.
6. Лішенко М. "Українська неукраїнська еліта", або чому нинішня влада почала повторювати помилки старої? / М. Лішенко // День. – 2005. – № 136. – 30 липня.
7. Пахарев А. Политическое лидерство и лидеры : монография / А. Пахарев. – К. : Знамя Украины, 2001. – 270 с.
8. Романюк М. Народ і вороже налаштована до нього еліта / М. Романюк // Українська правда. – 2006. – 11 липня.
9. Pareto V. Manuel D'economie Politique / V. Pareto. – P., 1909.
10. Pareto V. Traite de Sociologie Generale / V. Pareto // Pareto V. Oeuvres completes / V. Pareto. – Geneve, 1968. – T. XII. – P. 26–43.
11. Назаров В.Н. Этика: словарь афоризмов и изречений / В.Н. Назаров, Е.Д. Мелешко. – М., 1995. – 302 с.

Опрятний С.М. Культура влади представників еліти, зокрема тих, хто претендує на право вважати себе історичною особистістю

Анотація. *Кожне елітарне коло по-своєму розуміє культуру влади. Використання лише адміністративних важелів влади не є правильною політичною культурою представників еліти. Тому особистість лише тоді може стати історичною особистістю, коли зможе подолати політичну різноголосність, об'єднати зусилля всіх претендентів на владу в рамках власної концепції державного управління*

Ключові слова: *елітарне коло, культура влади, правові норми, керівні кадри, підготовка кадрів, державне управління.*

Опрятный С.Н. Культура власти представителей элиты, в частности тех, кто претендует на право считаться исторической личностью

Аннотация. *Каждый элитарный круг по-своему понимает культуру власти. Использование только административных рычагов власти не является правильной политической культурой представителей элиты. Поэтому личность лишь тогда может стать исторической личностью, когда сможет преодолеть политическую разноголосицу, объединить усилия всех претендентов на власть в рамках собственной концепции государственного управления.*

Ключевые слова: *элитарный круг, культура власти, правовые нормы, руководящие кадры, подготовка кадров, государственное управление.*

Opriatnyi S. Culture of power elites, particularly those who claim the right to be a historical personality

Annotation. *Every elite circle in its own way understands the culture of power. Using only the administrative levers of power is not true political culture of the elite. Therefore, a person can become a historical figure, only when able to overcome political discordance and to combine efforts of all the contenders for power within their own concept of governance.*

Key words: *elite circle, the culture of power, law, managerial personnel, training, public administration.*

УДК 331.108

УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

Педак І.С.

кандидат економічних наук, доцент
Класичний приватний університет

І. Вступ

Державна служба в Україні зазнає сьогодні надзвичайно глибоких перетворень, що зумовлено, насамперед, європейським вибором Української держави. Це підвищує рівень вимог до вітчизняних державних службовців, породжуючи все більшу кадрову кризу в системі державного управління та місцевого самоврядування. Адекватною відповіддю на нові виклики часу має бути реформування кадрової політики та системи кадрової роботи на державній службі. Важливими складовими цього процесу повинні стати професіоналізація управління персоналом в органах державної влади та місцевого самоврядування й істотне підвищення ролі таких структурних підрозділів, як кадрові служби.

Проблема покращення ефективності роботи кадрових служб в органах державного управління та місцевого самоврядування має досить давню історію. Вислів про те, що “кадри вирішують усе”, став крилатим ще за радянських часів. Проте популярність наведеної думки не привела до надання кадровим службам дійсно вагомого значення щодо вирішення питань формування й реалізації кадрової політики у сфері державної служби. Цим підрозділам надавалася в основному роль реєстрації, обліку та документального забезпечення роботи з персоналом, яка у всіх ключових своїх аспектах виконувалася і виконується лінійними керівниками різних рівнів.

Така ситуація ще могла влаштовувати в минулому. Однак сьогодні науковці, як теоретики, так і практики, все виразніше усвідомлюють ту обставину, що стрімкий розвиток суспільства зумовлює інтенсивне зростання вимог до державних службовців, на яких покладене завдання ефективно управляти суспільними процесами, що постійно ускладнюються. Нові вимоги до кадрової роботи висуває і логіка проведення адміністративної реформи в Україні.

В науковій літературі та періодичних виданнях уже накопичилася досить значна кількість публікацій, які стосуються тематики державної кадрової політики в цілому й окремих її напрямів. У цьому контексті особливо вирізняються праці О. Воронька, Н. Гончарук, О. Губи, С. Дубенко, Г. Лелікова, В. Лугового, Т. Мотренка, Н. Нижник, О. Оболенського, В. Олуйка, С. Серьогіна, Г. Щокіна та багатьох інших.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – розглянути шляхи вдосконалення інститутів реалізації державної кадрової політики в Україні, а також моделі їх правового, організаційно-структурного, економічного та освітньо-інформаційного забезпечення, визначити засадницькі підходи до системи управління людськими ресурсами на державній службі.

ІІІ. Результати

Складність проблеми розширення та поглиблення функціонального спектра роботи кадрових служб в органах державної влади та місцевого самоврядування зумовлює потребу в теоретичному її дослідженні й напрацюванні науково обґрунтованого інструментарію, який могли б ефективно використовувати зазначені підрозділи. Саме гострий брак теоретичного підґрунтя та науково-практичного інструментарію є однією із найвагоміших причин істотного розриву між моделлю роботи кадрових служб, окресленою у відповідних постановах Кабінету Міністрів України, які стосуються Типового положення про цей підрозділ, і реальною практикою роботи. Дотепер не створено розгорнутої теоретичної моделі, яка давала б можливість деталізувати й розвивати нормативно-правову основу урядових документів, що регламентують роботу кадрових служб [2]. Із цієї причини керівники й практичні працівники цих підрозділів відчувають брак орієнтирів для розбудови на місцях кадрових служб нового зразка і перерозподілу функцій кадрової роботи.

Проблема якості персоналу державної служби тісно пов’язана з ефективністю державного управління, що безпосередньо впливає на вирішення проблеми конкурентоспроможності України. Існує пряма залежність ефективності державного управління від якості діяльності його кадрових служб і стану законодавства, що регулює трудові відносини в державній службі.

Для підвищення ефективності кадрового забезпечення державної служби України в умовах розбудови ринкової економіки необхідно під час здійснення адміністративної реформи, по-перше, створити матеріально-фінансові та законодавчо-правові можливості гнучкої зарплатної і соціальної політики органів державної влади та місцевого самоврядування, яка давала б їм достатньо можливос-

тей конкурувати на відповідних ринках праці за високоякісний персонал, а по-друге, керівники та кадрові служби органів державного управління й місцевого самоврядування мають оволодіти ринковим стилем мислення щодо кадрів і перейти до активного й творчого використання новітніх кадрових технологій.

Становище загострюється ще й у зв'язку з тим, що однією із найважливіших тенденцій сучасності є швидке нарощування потреби організацій у висококваліфікованих працівниках і скорочення попиту на середньо- та малокваліфіковану робочу силу. Унаслідок цього такий на сьогодні обмежений ресурс висококваліфікованих працівників мігрує з державної служби у бізнесовий сектор, де ціни на висококваліфіковану працю значно перевищують заробітну плату, що отримують державні службовці. Таке явище неухильно погіршує якісний склад кадрового потенціалу державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Кадрова робота лінійних керівників так само має спиратися на функціонально багатограннішу діяльність кадрових служб. Розширення і поглиблення функціонального спектра цих підрозділів вимагають істотних зрушень у їх внутрішній структурі. Задоволення зазначеної потреби у вдосконаленні функцій та структури кадрових служб в органах державного управління і місцевого самоврядування вимагає, у свою чергу, ґрунтовних наукових досліджень і розробок. Необхідно визначати шляхи та засоби вирішення конкретних проблем в управлінні людськими ресурсами державної служби, окресливши засади, концептуальні позиції і нормативно-правове забезпечення державної кадрової політики, її місце та роль, суб'єктів та об'єктів цієї політики, специфіку їх взаємодії тощо.

Потребує змін державна кадрова політика, проблеми правового забезпечення якої гальмують розвиток держави і без прийняття нового закону про державну службу навряд чи вирішаться. Перелік проблем, пов'язаних із нормативним забезпеченням, вищезазначеним не вичерпується. Неефективне управління людськими ресурсами на державній службі не дає керівництву змоги з максимальною віддачею використовувати наявний потенціал державних службовців та забезпечувати ефективний розвиток економіки. Це призводить до виникнення проблем на загальнодержавному рівні в плані підтримки зусиль Уряду щодо ефективної та результативної реалізації програми його діяльності.

Зокрема, потребує уточнення термін "кадрова політика" в управлінській практиці. Одні дослідники розглядають її як визначення стратегії роботи з персоналом кожного суб'єкта управлінської діяльності, тобто як програму його діяльності. Інші ототожнюють кадрову політику з кадровою діяльністю, тобто тлумачать її досить широко, включаючи й кадрову роботу. Хоча між цими поняттями й немає чіткої межі, проте вони нетотожні за змістом і технологією реалізації, оскільки відображають різні етапи і сторони кадрового процесу. Державна кадрова політика призначена прогнозувати та програмувати майбутнє, окреслювати власні цілі та пріоритети, визначати стратегічне бачення професійного розвитку та ефективного використання всіх трудових ресурсів України.

Підвищення ефективності діяльності державних органів, зокрема персоналу державної служби, має стати стратегічною метою нашої держави для забезпечення сталих високих темпів економічного зростання, досягнення європейських стандартів життя, покращення добробуту громадян, усебічного розвитку суспільства. Ця проблема є актуальною для більшості країн світу, особливо для тих, які перебувають у перехідному стані, а також прагнуть забезпечити економічний розвиток, піднесення науки і технологій, створення громадянського суспільства. Тому особливої актуальності набуває питання вдосконалення роботи державного апарату, підвищення результативності та професіоналізму його діяльності в цілому і кожного державного службовця зокрема. На сьогодні державній службі не вистачає людей, які прагнуть зробити життя суспільства кращим, можуть дивитися на державні справи далекоглядно, стратегічно, прогнозовано.

Конституція України, Закон України "Про державну службу", укази Президента України щодо роботи з кадрами та становлення державної служби, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України суттєво зміцнили нормативно-правову базу державної кадрової політики [2]. У цій сфері вже склалася певна система. Президент та Уряд України здійснили ряд заходів щодо вдосконалення роботи з кадрами державної служби, зокрема, реалізовано Програму кадрового забезпечення державної служби, при Президентові України створено Координаційну раду з питань державної служби, затверджено Стратегію реформування системи державної служби і Комплексну програму підготовки державних службовців [3]. Ці та інші заходи зможуть активізувати на певний час вплив державного управління, проте без створення сучасної концепції єдиної державної кадрової політики та без її належного законодавчого забезпечення глибинні зрушення неможливі.

На сучасному етапі проблеми законодавчого забезпечення трудових відносин на державної служби стають деструктивними та розбалансовують усю систему організації державної влади в Україні. Норми Кодексу законів про працю, зокрема ст. 40, якою визначаються підстави для розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу, не враховують особливостей правового регулювання тру-

дових відносин на державній службі, особливо щодо посадовців вищих рангів.

Така ситуація є наслідком того, що порівняно недавно державна кадрова політика була, по суті, єдиним різновидом кадрової політики на теренах України. За радянських часів, коли суспільне життя було тотально одержавленим, державна кадрова політика поширювалась на все суспільство, й іншої кадрової політики, крім державної, не існувало. Але така ситуація кардинально змінилася в пострадянській Україні, яка вже майже два десятиліття проводить курс на розбудову державності демократичного типу, з розвинутою ринковою економікою. При цьому наочними моделями, на які спрямований процес сучасного українського державотворення, є політико-адміністративні системи країн Європейського Союзу.

За таких умов сучасна Українська держава свідомо ліквідувала монополію на формування та реалізацію кадрової політики в усіх без винятку організаціях України. Це дало можливість організаціям недержавного сектора, що виник за часів незалежності, розробляти і втілювати у життя власну, незалежну від держави кадрову політику. Стосовно недержавних організацій держава залишила за собою лише функцію регулювання нормативно-правового поля щодо функціонування їх кадрових політик. Безпосереднє формування кадрової політики Українська держава залишила за собою лише в органах державної влади та організаціях державного сектора.

Крім того, незалежна Українська держава не тільки поступилася владним простором задля появи незалежних від неї бізнесових і громадських організацій, а й дала життя становленню реальних органів місцевого самоврядування і делегує їм все більшу частину своїх повноважень. У кадровому плані органи місцевого самоврядування також мають певну свободу дій. Хоча діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування переплетені настільки тісно і настільки подібні за змістом своєї діяльності, що під час розгляду кадрової політики органів державної влади виникає потреба торкатися кадрової політики органів місцевого самоврядування, і навпаки, але, попри всю свою подібність, ці різновиди кадрових політик повністю ототожнювати не можна. Отже, зазначена кардинальна зміна призвела до того, що на сьогодні термін “державна кадрова політика” може застосовуватися тільки до державних організацій, підприємств, установ та органів державної влади.

Однак є ще більш значущі, ніж термінологічні нюанси, наслідки відмови держави від цілковитої монополії на кадрову політику в суспільстві і, відповідно, появи недержавних форм кадрової політики. Цей крок створив принципово нову ситуацію і для формування та реалізації самої державної кадрової політики, до якої суб'єкти державної кадрової політики досі ще не змогли адекватно адаптуватися. Можна сказати навіть більше – це створило кризову ситуацію щодо формування й реалізації державної кадрової політики.

Насамперед, це знайшло прояв у тому, що органи державної влади сьогодні зіткнулися з жорсткою конкуренцією за висококваліфікований персонал, яка була розпочата організаціями та підприємствами недержавного сектора. Однією з гострих проблем, яку потрібно вирішувати у процесі формування державної кадрової політики, є те, що державна служба на сучасному ринку праці не стала привабливою в очах молодих перспективних фахівців. Істотною причиною зазначеного становища є чималий відрив у цінах на висококваліфіковану робочу силу у сфері державної служби і в бізнесовому секторі, який і сьогодні має переваги у вирішенні цих питань.

Ключовою проблемою кадрового забезпечення державної служби є подолання значної розбіжності між високими вимогами до професіоналізму державних службовців і можливостями конкуренції органів державної влади за таких фахівців на сучасному ринку праці, що формується в Україні. Тому вдосконалення кадрового забезпечення державної служби як однієї із найважливіших ланок здійснення адміністративної реформи в Україні може бути ефективним лише в разі врахування контексту економічних реформ, спрямованих на розбудову в нашій країні ринкової економіки.

Необхідно виокремити такі тенденції розвитку кадрових служб у сучасній економіці. Перша тенденція – це збільшення кількості робочих місць, де потрібна висока кваліфікація, порівняно з часткою місць середньої і низької кваліфікації. Раніше останні займали набагато більшу частку ринку праці. Друга тенденція полягає в тому, що вимоги до фахівців, їх професійних та особистих якостей навіть на одних і тих самих посадах змінюються у бік підвищення. Відповідно, зростає питома вага висококваліфікованих суб'єктів. Третя тенденція – це все швидша зміна спектра посад на ринку праці: одні зникають, інші з'являються. Крім цих трьох чинників, діє ще фактор невизначеності на ринку праці, що постійно загострюється. Сучасна економіка стає все більш динамічною. Усе це спричиняє виникнення суворіших вимог до управління персоналом і стимулює розвиток кадрових служб сучасних організацій, у тому числі цих підрозділів в органах державної влади та місцевого самоврядування. Тому потреба реформування кадрових служб органів державної влади і місцевого самоврядування – це історичний виклик, який не можна ігнорувати. Кадрові служби органів державної влади та місцевого самоврядування потрібно перевести до консалтингової моделі роботи, яка вже за-

стосовується практиці роботи частини організацій бізнесового сектора. Однак запозичення цього досвіду повинно мати не характер копіювання, а творчої адаптації відповідно до специфіки державної служби і служби в органах місцевого самоврядування.

IV. Висновки

Враховуючи вищевикладене, необхідно зазначити, що реформування державного управління неможливе без удосконалення державної кадрової політики та модернізації механізмів її реалізації, що передбачають:

- подальше становлення в Україні розвинутої системи державної служби, професіональної та високоефективної, високоавторитетної серед населення, політично нейтральної і матеріально незалежної, покликаної захищати права й свободи громадян та інтереси держави, забезпечувати ефективну діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування;
- підпорядкування процесів державної кадрової політики завданням здійснення курсу демократичних реформ в Україні; встановлення нових ринкових відносин; вирішення соціальних, екологічних, етнонаціональних проблем регіонів; запровадження відкритості та прозорості державної служби; посилення мотиваційного стимулювального чинника в діяльності державного службовця;
- удосконалення нормативно-правової бази, що, насамперед, регулює організацію роботи з управління персоналом державної служби; законодавче розмежування політичних й адміністративних функцій, зокрема, унормування трудових відносин на державній службі;
- модернізацію системи управління персоналом (кадрових служб), її інституційне вдосконалення і демократизацію, підвищення результативності діяльності суб'єктів цієї системи, запровадження сучасних методів і механізмів управління людськими ресурсами;
- уведення сучасних систем мотивації праці та стимулювання персоналу державної служби, методик їх оцінювання й атестації, вдосконалення процедур підбору кадрів, переміщення та кар'єрне зростання перспективної молоді, формування позитивного іміджу державної служби як роботодавця.

Вищезазначений перелік проблем і тенденцій у кадровій політиці та управлінні персоналом на державній службі не є всеохоплювальним, він сфокусований на тих ключових питаннях, що потребують уваги з метою досягнення значущих змін і вдосконалення управління людськими ресурсами на державній службі, зокрема, на рівні центральних органів виконавчої влади, тому і потребує подальшого дослідження.

Література

1. Стратегічні виклики XXI століття суспільству та економіці України : в 3 т. / [за ред. В.М. Гейця, В.П. Семиноженка, Б.Є. Кваснюка]. – К. : Фенікс, 2007. – Т. 2: Інноваційно-технологічний розвиток економіки. – 564 с.
2. Державна служба в Україні : зб. нормат. актів. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 352 с.
3. Програма розвитку державної служби на 2005–2010 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua.

Педак І.С. Управління людськими ресурсами на державній службі

Анотація. *У статті розглянуто проблеми інституціонального та практичного характеру, які пов'язані зі шляхами вдосконалення інститутів реалізації державної кадрової політики в Україні, а також моделями їх правового, організаційно-структурного, економічного та освітньо-інформаційного забезпечення. Визначено засадницькі підходи до системи управління людськими ресурсами на державній службі.*

Ключові слова: *управління людськими ресурсами, кадрова політика, державна служба, кадрова криза, підходи до системи управління людськими ресурсами.*

Педак И.С. Управление человеческими ресурсами на государственной службе

Аннотация. *В статье рассмотрены проблемы институционального и практического характера, связанные с путями усовершенствования институтов реализации государственной кадровой политики в Украине, а также моделями правового, организационно-структурного, экономического и образовательно-информационного обеспечения. Определены основные подходы к системе управления человеческими ресурсами на государственной службе.*

Ключевые слова: *управление человеческими ресурсами, кадровая политика, государственная служба, кадровый кризис, подходы к системе управления человеческими ресурсами.*

Pedak I. Human resourses management in state servise

Annotation. *In the article problems of institutional and practical ways to improve the institutions of realization of state personnel policy in Ukraine, as well as models of their legal, organizational and structural, economic, educational and informational support are considered. Basic approaches to human resources management in state service are identified.*

Key words: *human resources management, personnel policy, state service, manpower crisis, approaches to human resources management.*

УДК 351

НЕДОСКОНАЛІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ДЛЯ СФЕРИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Підмогильний О.О.
аспірант Класичного приватного університету

І. Вступ

Правовідносини у сфері державних закупівель регулюються Законом України "Про здійснення державних закупівель" від 01.06.2010 р. № 2289-VI (далі – Закон) [1], що встановлює правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти, а його метою є створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель, запобігання проявам корупції в цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції, забезпечення раціонального та ефективного використання державних коштів. Відповідно до вимог ст. 11 Закону, усі члени комітету з конкурсних торгів повинні пройти навчання спеціалістів у сфері здійснення державних закупівель у порядку, встановленому уповноваженим органом.

Підвищення кваліфікації спеціалістів у сфері здійснення державних закупівель здійснюється не рідше ніж один раз кожні два роки в порядку, встановленому уповноваженим органом.

Стаття 8 Закону визначає, що уповноваженим органом є Міністерство економіки України. Воно здійснює регулювання та координацію у сфері закупівель у межах повноважень, визначених Законом.

Серед основних функцій Мінекономіки як уповноваженого органу значаться й ті, які стосуються навчання з питань державних закупівель – погодження навчальних програм з підготовки спеціалістів у сфері закупівель та підвищення їх кваліфікації; організація та затвердження порядку проходження навчання спеціалістів у сфері здійснення закупівель і підвищення кваліфікації.

Питанню регулювання сфери державних закупівель присвячені наукові дослідження багатьох вітчизняних учених. Вагомий внесок у розвиток цієї проблеми зробили І.В. Влялько, О.Ф. Овсянюк-Бердадіна, В.В. Смиричинський, О.О. Турчанко, О.П. Шатковський. Проте саме питання формування якісного, дієвого, креативного кадрового потенціалу для сфери державних закупівель до останнього часу залишається поза увагою дослідників, що призводить до недосконалості врегулювання цієї галузі на практиці.

ІІ. Постановка завдання

Метою статті є аналіз сучасного стану реалізації державної політики щодо формування кадрового потенціалу для сфери державних закупівель, обґрунтування та розробка рекомендацій щодо вдосконалення цього напряму, виходячи з пріоритетів розвитку сфери прок'юременту в Україні.

ІІІ. Результати

Для уникнення ситуації, коли з ефективного, дієвого та прозорого механізму конкуренції державні закупівлі перетворюються на полігон для зловживань та корупційних проявів, державі вкрай необхідно постійно удосконалювати організацію процесу державних закупівель на відповідній законодавчій базі.

Більшість проблем у сфері держзакупівель є наслідком недостатньої кваліфікації як державних службовців, так і підприємців. Для глибинного розуміння суті процедур закупівель, недопущення помилок, якомога скорішого завершення виконання процедурних вимог, аналізу причин затримки проведення торгів та вжиття відповідних заходів у складі комітету з конкурсних торгів потрібна присутність кваліфікованих спеціалістів – фахівців з державних закупівель.

За неофіційною інформацією деяких Інтернет-видань на сьогодні в Україні потребують навчання (підвищення кваліфікації) близько 100 000 комітетів з конкурсних торгів, до складу яких входить, щонайменше, 5 осіб.

В українських ВНЗ теорії закупівель практично не вчать, вишколених спеціалістів в Україні обмаль, і більшість із них працює в міжнародних проектах, зокрема Світового банку, де коректно проведені торги є чи не головною передумовою діяльності. Наразі найбільш ефективний інструмент надання освітніх послуг членам комітетів з конкурсних торгів – фінансований Європейським співтовариством проект "Гармонізація систем конкуренції та державних закупівель України зі стандартами ЄС", що є лише громадською організацією, та проводить заходи щодо надання консультацій міжнародних експертів, експертних висновків, проведення семінарів та конференцій для експертів-закупівельників [2].

Разом з тим негативно впливають на реалізацію державної політики щодо організації навчання у сфері державних закупівель, насамперед, такі фактори, як: відсутність єдиної політики в галузі підготовки спеціалістів у сфері державних закупівель; брак фахового досвідченого викладацького складу; відсутність кадрової політики щодо взяття на відповідні посади спеціалістів із відповідним знанням основ закупівель та досвідом роботи; навчальні програми з державних закупівель не відповідають тим завданням, які вирішуються у процесі навчання, за структурою та змістом предметів, які входять до програми, а також за професійним рівнем викладачів, не ґрунтуються на принципах найбільш прийнятного методу навчання та на адекватних і сучасних навчальних матеріалах.

Вбачаючи важливість кадрового питання цієї сфери, Кабінет Міністрів України відреагував дорученням від 15.02.2003 р. № 9469 щодо включення нової професії "Фахівець з державних закупівель" до Державного класифікатора професій.

Така професійна назва "Фахівець з державних закупівель" була, зрештою, внесена до Державного класифікатора професій і одержала код 2419.2 (розділ "Професіонали", у якому також знаходяться такі професії, як льотчики-космонавти, інженери-механіки, генетики, астрофізики, викладачі, лікарі та ін.) [3].

Проте, незважаючи на те, що й Тимчасовим положенням про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28.03.2008 р. № 274 [4], і Положенням про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.2008 р. № 921 [5], і Законом, якими встановлено механізм здійснення державних закупівель, передбачено вимоги щодо обов'язкового навчання спеціалістів, які відповідно до покладених на них функцій беруть участь у роботі тендерних комітетів, порядок, що його регулює, так і не набрав чинності. Однак, насамперед, з метою профілактики правопорушень у сфері державних закупівель представники замовників та інші фізичні особи за власним бажанням мають право проходити його в навчальних закладах, на базі яких проводиться навчання з питань організації та проведення процедур закупівель.

Хоча Мінекономіки протягом цього періоду й розробило декілька проектів порядку організації навчання та підвищення кваліфікації спеціалістів у сфері здійснення державних закупівель, жоден з проектів не підтриманий заінтересованими центральними органами виконавчої влади. Загалом слід відзначити пасивну позицію із цього питання Міністерства економіки України як органу, що здійснює державне регулювання тендерних торгів.

Зокрема, влітку 2010 р. Міністерство економіки України здійснило спробу монополізувати сферу організації навчання фахівців у сфері здійснення закупівель та підвищення їх кваліфікації, підготувавши проект наказу міністерства щодо створення в м. Києві єдиного в країні навчального центру – Науково-дослідного економічного інституту при Мінекономіки України.

Проте вищезазначена ініціатива уповноваженого органу не набула підтримки Держкомпідприємництва, яке рішенням № 721 від 29 липня 2010 р., встановило, що Мінекономіки не обґрунтувало необхідність існування тільки одного навчального закладу з питань підготовки фахівців у сфері здійснення державних закупівель і підвищення їх кваліфікації, оскільки це може призвести до додаткових витрат замовників на проїзд і проживання до столиці України на період проходження навчання та необґрунтованих фінансових втрат навчальних закладів, які вже здійснюють зазначену підготовку фахівців у сфері державних закупівель.

Враховуючи відсутність, починаючи з квітня 2008 р., нормативного закріплення порядку проходження навчання (підвищення кваліфікації) у сфері держзакупівель, численні навчальні заклади, не маючи на те повноважень, незаконно проводили та деякі з них продовжують проводити і на сьогодні навчання у сфері державних закупівель, видають нелегітимні свідоцтва про проходження навчання членам тендерних комітетів розпорядників державних коштів, що не сприяє стабільності сфери.

Згідно з інформацією, що розміщена на офіційному сайті Мінекономіки, навчальними закладами та центрами, яким затверджено навчальні програми з питань підготовки спеціалістів у сфері здійснення державних закупівель та підвищення їх кваліфікації, є 18 установ: Волинський обласний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств установ і організацій (м. Луцьк), Вищий навчальний заклад "Київський міжгалузевий інститут підвищення кваліфікації" (м. Київ), Дніпропетровський регіональний інститут державного управління (м. Дніпропетровськ), Державний інститут підготовки кадрів (м. Київ), Інститут економічних досліджень (м. Київ), Київський національний торговельно-економічний університет (м. Київ), Луганський національний університет імені Тараса Шевченка (м. Луганськ), Міжнародна академія фінансів та інвестицій (м. Київ), Навчальний центр з

державних закупівель Державного госпрозрахункового видавничо-поліграфічного підприємства "Зовнішторгвидав України" (м. Київ), Науково-навчальний центр "АРС-ЛТД" (м. Київ), Одеський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України (м. Одеса), Одеський державний економічний університет (м. Одеса), Полтавський обласний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств установ і організацій (м. Полтава), Торгово-промислова палата України (м. Київ), Український державний університет фінансів та міжнародної торгівлі (м. Київ), Харківський регіональний інститут державного управління (м. Харків), Центр державних замовлень (м. Київ), Черкаський обласний інститут післядипломної освіти педагогічних працівників (м. Черкаси). Як бачимо, у цьому переліку вкрай низький відсоток присутності класичних вищих навчальних закладів, що не сприяє наданню якісної освіти членам комітетів з конкурсних торгів.

Отже, з метою врегулювання навчання у сфері державних закупівель необхідно розробити та затвердити Порядок організації навчання спеціалістів у сфері здійснення закупівель та підвищення їх кваліфікації, де визначити вимоги до навчальних закладів, до викладацького складу; терміни та періодичність навчання; можливість контролю з боку уповноваженого органу за якістю наданих освітніх послуг; виробити систему спеціалізованого навчання за галузями та проблемними напрямами тощо.

При цьому, згідно з наказом Міністерства економіки України "Про затвердження Методичних рекомендації до навчальних програм з питань підготовки спеціалістів у сфері здійснення закупівель та підвищення їх кваліфікації" від 09.10.2008 р. № 546, базовий курс навчання у сфері закупівель повинен становити не менше ніж 40 годин лекційних та практичних занять, курс підвищення кваліфікації – не менше ніж 16 годин.

У результаті проведення навчання та підвищення кваліфікації у сфері здійснення процедур закупівель слухачі повинні знати:

- основні напрями державної політики, законодавство, яке регулює сферу закупівель;
- правові та економічні засади здійснення процедур закупівель;
- практичні аспекти процедур закупівель;
- головні функції, права та обов'язки членів комітету з конкурсних торгів;
- процедури здійснення закупівель та порядок їх проведення;
- зміст та вимоги до розроблення документації конкурсних торгів;
- специфіку укладання договорів про закупівлю товарів, робіт і послуг.

Крім того, слухачі повинні вміти:

- кваліфіковано застосовувати в практичній діяльності законодавство України у сфері закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти;
- планувати здійснення процедур закупівель;
- приймати рішення про вибір виду та проведення процедур закупівлі;
- дотримуватись процедур закупівель;
- складати й оформляти документацію конкурсних торгів;
- порівнювати та оцінювати пропозиції конкурсних торгів;
- складати звітність про здійснення закупівель;
- постійно підвищувати свою кваліфікацію, вивчати нове законодавство з питань закупівель і практику його застосування.

Таким чином, виникає необхідність нормативно установити, що навчання та підвищення кваліфікації спеціалістів у сфері державних закупівель проводяться на базі тих навчальних закладів, які мають ліцензії Міністерства освіти і науки України із зазначенням зокрема такого виду освітніх послуг, як навчання та підвищення кваліфікації спеціалістів у сфері державних закупівель. Надання необхідних ліцензій повинно проводитись на платній фіксованій основі, розмір якої визначається Кабінетом Міністрів України. Водночас певний відсоток коштів (наприклад, 25–30%), отриманих за організацію навчання від замовників, навчальні заклади повинні перераховувати до державної скарбниці. В умовах кризи зазначені доходи стануть доречним та постійним поповненням державного бюджету.

При цьому зазначені ліцензії видаються Міністерством освіти і науки України, згідно із законодавством, навчальним закладам, які надали погоджені Міністерством економіки програми навчання та підвищення кваліфікації, плани лекційних матеріалів, тестові завдання (екзаменаційні білети) та склад викладачів. Також Міносвіти і науки повинно затвердити єдину форму державного сертифіката про проходження курсу навчання спеціалістів у сфері державних закупівель, що є дійсним на території всієї України.

Отже, першочерговими заходами уповноваженого органу як інструмента реалізації державної політики щодо організації навчання фахівців у сфері здійснення закупівель та підвищення їх кваліфікації є:

- визначення закупівельних процесів як самостійної, професійної профільної функції, що має на меті підготовку відповідальних спеціалістів у рамках підго-

товки державних службовців, працівників державних підприємств та установ;
- визначення вимог до кваліфікації та сертифікації для призначення на посади, пов'язані із закупівлями та підвищення по службі;
- надання принципової оцінки ролі консультантів у процесі здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти; ввести на законодавчому рівні відповідальність консультантів;
- створення інституційної та нормативної бази для постійного навчання й навчальних програм з питань державних закупівель, входження з пропозиціями до Міністерства фінансів України щодо повноцінного фінансування цього напряму;
- сприяння здійсненню попереднього, поточного та послідовного контролю з боку громадянського суспільства, засобів масової інформації, міжнародних експертів за державними закупівлями (на жаль, термін "громадський контроль у сфері державних закупівель" втратив свій позитивний вплив унаслідок діяльності славнозвісної Тендерної палати України, діяльність якої протягом 2006–2008 рр. призвела до кризових явищ у тендерних торгах).

IV. Висновки

Реалізація ефективної державної політики щодо підготовки та перепідготовки кадрів у сфері прок'юременту в Україні повинна підвищити привабливість закупівельної діяльності з точки зору кар'єрного зростання; залучити до цієї діяльності талановиту, креативну молодь; забезпечити кадровий резерв високоякісних спеціалістів закупівельної галузі для держави; підтримати діяльність державних органів для підвищення рівня закупівельної діяльності; поповнити державний бюджет України за рахунок отримання коштів за надання відповідних ліцензій закладам освіти щодо організації навчання фахівців у сфері здійснення закупівель та підвищення їх кваліфікації та відсотків з отриманих останніми грошових коштів за здійснення цієї діяльності від замовників конкурсних торгів.

В Україні потрібно створити національну стратегію навчання у сфері прок'юременту, впровадити систему сертифікації та акредитації спеціалістів. Потрібно розвинути конструктивний діалог між уповноваженим органом, органами державного нагляду (контролю) у сфері державних закупівель, організаціями, підприємствами та установами, що є замовниками торгів, суттєво посилити методологічну роль Міністерства економіки України, у тому числі з надання відповідних роз'яснень та інтерпретації чинного законодавства.

Автор також пропонує Міністерству економіки України оприлюднювати перелік навчальних закладів, навчальних центрів та наукових установ, на базі яких проводиться навчання та/або підвищення кваліфікації спеціалістів у сфері здійснення державних закупівель, на офіційному веб-порталі "Державні закупівлі"; вести реєстр виданих сертифікатів про проходження навчання та підвищення кваліфікації на підставі відповідної інформації, що подається навчальними закладами; розробити та затвердити форму анкети для проведення анкетування слухачів курсів навчання та/або курсів підвищення кваліфікації у сфері здійснення державних закупівель; здійснювати оцінку рівня організації навчальними закладами курсів навчання та курсів підвищення кваліфікації у сфері здійснення державних закупівель.

Література

1. Закон України "Про здійснення державних закупівель" від 01.06.2010 р. № 2289-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua.
2. Островерх Г.В. Держзакупівельне громадянське суспільство / Г.В. Островерх // Редукціон. – 2007. – № 12. – С. 38.
3. Деревянкін В. Державні закупівлі є елементом ринкових механізмів / В. Деревянкін // Євробюлетень. – 2010. – № 12. – С. 10.
4. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Тимчасового положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" від 28.03.2008 р. № 274 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua.
5. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua.

Підмогильний О.О. Недосконалість державної політики щодо формування кадрового потенціалу для сфери державних закупівель

Анотація. *У статті проаналізовано сучасний стан реалізації державної політики щодо формування кадрового потенціалу для сфери державних закупівель в Україні. Визначено, що на сьогодні вона є недосконалою та не відповідає реаліям сьогодення. Наведено пропозиції щодо вдосконалення структури державного управління в аналізованій сфері.*

Ключові слова: *державні закупівлі, навчання, підвищення кваліфікації, навчальні заклади, фахівці з державних закупівель.*

Подмогильный А.А. Несовершенство государственной политики по формированию кадрового потенциала для сферы государственных закупок

Аннотация. *В статье проанализировано современное состояние реализации государственной политики по формированию кадрового потенциала для сферы государственных закупок в Украине. Определено, что на сегодня она является несовершенной и не соответствует сегодняшним реалиям. Представлены предложения по усовершенствованию структуры государственного управления в анализируемой сфере.*

Ключевые слова: *государственные закупки, учеба, повышение квалификации, учебные заведения, специалисты по государственным закупкам.*

Pidmogilny O. Imperfection of public policy is in relation to forming of skilled potential for sphere of public purchasing

Annotation. *In the article the modern state of realization of public policy is analysed in relation to forming of skilled potential for the sphere of the public purchasing in Ukraine. Certainly, that for today it is imperfect and such which does not answer realities of today. Suggestions are resulted from perfection of structure of state administration in an analysable sphere.*

Key words: *the Public purchasing, studies, in-plant training, educational establishments, specialists on the public purchasing.*

УДК 351

ЗАХИСТ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Ромат Т.Є.

аспірант Національної академії державного управління при Президентові України, м. Київ

І. Вступ

Інтелектуальна власність є складним феноменом суспільних відносин та набуває все більшого значення в сучасному світі. Це виявляється на всіх рівнях суспільних відносин: на державному рівні, у відносинах між суб'єктами економічної діяльності та для кожної людини. В умовах сьогодення можна говорити про формування нового суспільного устрою – меритократії, за якого соціальне становище людини великою мірою зумовлюється її інтелектуальним потенціалом та здатністю генерувати нові знання. Державний захист інтелектуальної власності в цьому аспекті має розвиватися симетрично до швидкого розвитку галузі.

Вивченню цієї проблематики приділяють значну увагу вітчизняні та зарубіжні дослідники. Інтелектуальна власність та її захист, зокрема, розглядалися як об'єкт державного управління в різних аспектах та в цілому такими вченими, як: І. Близнець, Н. Дригваль, Г. Запорожець, Н. Можарівська, М. Паладій, А. Селезнев, С. Сопотян, О. Юрченко та ін.

Незважаючи на інтерес до проблеми з боку вітчизняних та зарубіжних учених, тема державного управління захисту інтелектуальної власності залишається недостатньо розкритою. Серед дослідників немає чіткої узгодженої позиції стосовно того, за допомогою яких механізмів можна розробити систему захисту інтелектуальної власності, яка б відповідала сучасним вимогам як в організаційному, так і у функціональному плані. До того ж науковці не можуть дійти єдиної думки стосовно категоріально-понятійного апарату в зазначеній сфері, часто не проводиться розмежування між термінами "охорона" та "захист" інтелектуальної власності, проблема розглядається фрагментарно, з огляду на окремі інститути інтелектуальної власності, не сформульовано пропозицій щодо напрямів розвитку державного управління в зазначеній сфері.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – обґрунтувати необхідність державного управління у сфері захисту інтелектуальної власності та визначити теоретичне підґрунтя для функціонування механізмів державного управління в зазначеній сфері. Для реалізації поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: проаналізувати сучасну теоретичну базу щодо захисту інтелектуальної власності, зіставити приватні та державні (публічні) механізми захисту інтелектуальної власності, виявити основні напрями розвитку цих механізмів.

ІІІ. Результати

Інтелектуальна власність є надзвичайно поширеним поняттям у сучасному світі, але її зміст та значення відрізняються відповідно до підходу та аспекту, в якому розглядається поняття. Сам термін "інтелектуальна власність" сформувався історично та є певною мірою узагальненим. Він відображає особливі суспільні відносини, пов'язані з приватними правами суб'єктів (особистими нематеріальними та матеріальними) на результати інтелектуальної та творчої діяльності людини. По-іншому ці результати називають "інтелектуальними продуктами", саме вони є об'єктами інтелектуальної власності. Первинними суб'єктами інтелектуальної власності є творці інтелектуального продукту – фізичні особи. До вторинних можуть належати як фізичні, так і юридичні особи, що набувають матеріальних прав інтелектуальної власності у встановленому законом порядку.

Останнім часом поширюються далекі неповною мірою коректні ідеї щодо того, що доступ до об'єктів інтелектуальної власності, як і до інформації, має бути вільним. Однак треба зважати на те, що створення інтелектуального продукту є зазвичай тривалим та витратним процесом. Крім того, інтелектуальний продукт, чи то витвір живопису, чи інноваційна модель, є результатом інтелектуальної праці та містить у собі творчу складову. Відповідно, кожен вчений, поет, інженер, програміст, музикант, винахідник прагне захистити створений ним інтелектуальний продукт від зазіхань і присвоєння результатів його творчої праці.

Державний захист інтелектуальної власності для багатьох країн є одним із пріоритетних напрямів державної політики. Головними причинами необхідності захисту інтелектуальної власності на державному рівні є:

- сприяння інноваційному (на відміну від імітаційного) розвиткові держави, що є передумовою економічного зростання.

Нагальна необхідність ефективного захисту інтелектуальної власності для України зумовлена обраною нею стратегією побудови цивілізованих ринкових відносин, забезпеченням соціальної орієнтації економіки та інноваційного соціально-економічного розвитку, що має спиратися, насамперед, на активізацію власного інтелектуального потенціалу [3, с. 4];

– сприяння розвиткові творчого потенціалу суспільства. Якщо митець або винахідник отримує за створені ним об'єкти авторського права гідну винагороду, то він не буде шукати альтернативних шляхів отримання матеріальних благ та зможе зосередитися на творчості та інноваційних пошуках. Без належного захисту інтелектуальної власності в суб'єктів відсутні стимули до інтелектуального розвитку, що може призвести до деградації суспільства.

Слід зазначити, що терміни "захист" та "охорона" у прив'язці до інтелектуальної власності не є синонімами, їх не можна ототожнювати. Ці два поняття співіснують у системі відносин інтелектуальної власності, на нормативно-правовому рівні та в наукових розробках. Наприклад, у таких офіційних документах, як Програма розвитку державної системи правової охорони інтелектуальної власності в Україні на 2010–2014 рр., Концепція розвитку державної системи правової охорони інтелектуальної власності на 2009–2014 рр., йдеться про правову охорону інтелектуальної власності, водночас, у ст. 54 Конституції України згадується саме захист інтелектуальної власності (зокрема, там вказано, що громадянам гарантується свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості, захист інтелектуальної власності, їхніх авторських прав, моральних і матеріальних інтересів).

Як зазначають відомі українські науковці В.Д. Базилевич та В.В. Ільїн, "необхідно розрізняти: охорону прав інтелектуальної власності – встановлення системи правових норм, що регулюють відносини з приводу створення й використання об'єктів інтелектуальної власності; захист прав інтелектуальної власності – сукупність заходів, спрямованих на визнання та відновлення прав інтелектуальної власності у випадку їх порушення" [4, с. 126].

Якщо звернутися до зарубіжних джерел, то в них захист (або рівень захисту) інтелектуальної власності (intellectual property protection) представляють двояко:

а) існуюча законодавча нормативна база (law on the books), її повнота, відповідність світовим стандартам, здатність бути реалізованою;

б) реалізація, правозастосування (enforcement).

Отже, проводячи паралелі з міжнародними традиціями регулювання інтелектуальної власності, можна стверджувати, що поняття "захист" відповідає терміну "enforcement". Водночас слід зазначити, що охорона та захист інтелектуально власності є взаємозалежними: від охорони залежать реальні механізми захисту інтелектуальної власності, а без забезпечення належного рівня захисту охорона не може вважатися ефективною.

Сама по собі законодавча база не гарантує захисту прав, вона лише створює основу для її реалізації, правозастосування є ключовим показником ефективності системи захисту. Як зазначає Н.П. Дригваль, "…законодавство само по собі не є кінцевою метою, а лише важливою частиною структури функціонування інтелектуальної власності. Законодавство потребує практичного застосування, а для цього необхідними є відповідні адміністративні механізми та процедури, тобто оптимальне і конструктивне державне управління" [5, с. 119–130].

На жаль, у нашій державі ще не склалося достатнього розуміння цієї ситуації. На сьогодні першорядне значення має впорядкування законодавства відповідно до вимог міжнародних стандартів. Цей процес здебільшого проходить успішно, але правореалізація значно відстає від нього, а право інтелектуальної власності залишається тим самим "законом на папері".

Вважається, що захист прав інтелектуальної власності – це прерогатива суб'єктів інтелектуальної власності, тобто тих, хто володіє майновими й немайновими правами на інтелектуальний продукт (об'єкт інтелектуальної власності), оскільки права інтелектуальної власності є приватними правами. Як відомо, існують юрисдикційні (із залученням органів державної влади) та неюрисдикційні способи захисту інтелектуальної власності (самозахист), причому в юрисдикційній формі застосовуються два порядки захисту – загальний (судовий) та спеціальний (адміністративний) [6]. Отже, юрисдикційні механізми захисту інтелектуальної власності неможливо задіяти без втручання державних органів, або без звернення до державних органів.

Однак державне управління інтелектуальною власністю не можна ототожнювати лише з юрисдикційними способами захисту та діяльністю судових та адміністративних органів. За допомогою державного управління створюються засади захисту інтелектуальної власності в державі. Механізми державного управління застосовуються на всіх стадіях існування інтелектуального продукту. Правовий, економічний та політичний механізми можуть впливати на об'єкт інтелектуальної власності ще до того,

як він був створений, оскільки завдяки їм визначаються передумови захисту, створюється нормативно-правове поле їх існування. Після створення об'єкта інтелектуальної власності виникають відносини, що пов'язані з його життєдіяльністю, зокрема, залученням до господарського обороту, або з розпорядженням майновими правами інтелектуальної власності. На цій стадії особливо важливим є адміністративно-правовий механізм державного управління захистом інтелектуальної власності, який може виявлятися, зокрема, у виданні адміністративними органами охоронних документів на об'єкти інтелектуальної власності, видачі ліцензій на право проведення господарської діяльності, пов'язаної з використанням об'єктів інтелектуальної власності, реєстрації договорів, пов'язаних із передачею прав на об'єкти інтелектуальної власності, тощо. На цій стадії важливість адміністративно-правового механізму захисту виявляється також і в запобіганні правопорушенням, зокрема, незаконного розповсюдження об'єктів інтелектуальної власності, або контрафактної продукції, захист об'єктів на митному кордоні тощо. Економічні механізми державного управління на цій стадії реалізуються, зокрема, в комерціалізації об'єктів інтелектуальної власності (їх оцінюванні й залученні до господарського обороту).

На особливу увагу заслуговує етап, який настає в разі порушення прав суб'єктів інтелектуальної власності. На цьому етапі державні механізми (передусім, правовий механізм) реалізуються найбільш повною мірою, оскільки в більшості випадків захистити інтелектуальну власність без втручання держави неможливо.

Отже, державне управління захистом інтелектуальної власності повинно розвиватися в таких двох основних напрямах:

1. Створення організаційно-правової бази захисту інтелектуальної власності, що передбачає створення та організаційну оптимізацію відповідної інфраструктури державних органів у сфері захисту інтелектуальної власності. Важливе значення в цьому аспекті має узгодження координаційних зв'язків між цими органами, розмежування повноважень між органами з метою уникнення їх дублювання.

2. Налагодження функціонування державних органів захисту інтелектуальної власності. Інфраструктура має відповідати існуючим відносинам інтелектуальної власності та давати суб'єктам інтелектуальної власності можливості для захисту своїх прав. Робота органів захисту інтелектуальної власності повинна, зокрема, передбачати зручність та доступність надання державних послуг для населення.

IV. Висновки

Без встановлення державою відповідних механізмів захисту інтелектуальної власності розвиток цього суспільного інституту є неможливим. Захист інтелектуальної власності повинен розвиватися в співвідношенні з охороною інтелектуальної власності та в її рамках.

У загальному розумінні державне управління у сфері захисту інтелектуальної власності можна визначити як сукупність механізмів державного управління, що спрямовані на запобігання, виявлення та покарання порушень моральних і матеріальних прав суб'єктів інтелектуальної власності на результати їх творчої, наукової та інноваційної діяльності, які реалізуються органами державної влади.

Література

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
2. Концепція розвитку державної системи правової охорони інтелектуальної власності на 2009–2014 роки : схвалена рішенням колегії Державного департаменту інтелектуальної власності від 11.03.2009 р. № 11.
3. Світові тенденції охорони інтелектуальної власності і Україна : аналітична доповідь / Центр Разумкова // Національна безпека і оборона. – 2001. – № 10.
4. Базилевич В.Д. Інтелектуальна власність: креативи метафізичного пошуку / В.Д. Базилевич, В.В. Ільїн. – К. : Знання-Прес, 2008. – 687 с.
5. Дригваль Н.П. Оптимізація державного управління інтелектуальною власністю у світлі основних положень концепції адміністративної реформи в Україні / Н.П. Дригваль // Вісник Луганської академії внутрішніх справ МВС імені 10-річчя незалежності України. – 2003. – № 4. – С. 119–130.
6. Цибульов П.М. Основи інтелектуальної власності : навч. посіб. / П.М. Цибульов. – К. : Інститут інтелектуальної власності і права, 2003. – 172 с.

Ромат Т.Є. Захист інтелектуальної власності як об'єкт державного управління

Анотація. *У статті проаналізовано теоретичні засади захисту інтелектуальної власності, обґрунтовано суспільне значення державного управління в аспекті захисту прав творців інтелектуального продукту. Розмежовано поняття "захист" та "охорона" в аспекті інтелектуальної власності. Досліджено основні механізми, за допомогою яких у країні створюються умови для належного захисту інтелектуальної власності та відбувається відповідний держа-*

вно-управлінський вплив. Ці механізми узагальнено та визначено два основних напрями, за якими має розвиватися державне управління інтелектуальною власністю.

Ключові слова: *інтелектуальна власність, захист інтелектуальної власності, державне управління, механізми державного управління.*

Ромат Т.Е. Защита интеллектуальной собственности как объект государственного управления

Аннотация. *В статье анализируются теоретические основы интеллектуальной собственности, обосновывается общественное значение государственного управления в аспекте защиты прав создателей интеллектуального продукта. Статья содержит разграничение понятий "защита" и "охрана" интеллектуальной собственности. Исследуются основные механизмы, с помощью которых в стране создаются условия для надлежащей защиты интеллектуальной собственности и осуществляется государственно-управленческое воздействие. Эти механизмы обобщены и определены два направления, по которым должно развиваться государственное управление интеллектуальной собственностью.*

Ключевые слова: *интеллектуальная собственность, защита интеллектуальной собственности, государственное управление, механизмы государственного управления.*

Romat T. Intellectual property as the subject of public administration

Annotation. *The article analyzes the theoretical background of intellectual property and it's meaning in a modern society, contains proving of necessity of the public administration in this field. In the article there is a delimitation of terms "enforcement" and "protection" in a intellectual property aspect. We investigate the main mechanisms of public administration of intellectual property, and propose two main directions of it's developing.*

Key words: *intellectual property, intellectual property protection, enforcement, public administration, mechanisms of public administration.*

УДК 328-321.72

ПОЛІТИЧНЕ СТРУКТУРУВАННЯ В ПАРЛАМЕНТАХ: ПАРЛАМЕНТСЬКІ ФРАКЦІЇ, БІЛЬШІСТЬ, ОПОЗИЦІЯ. ПРОЦЕСИ ПОЛІТИЧНОГО СТРУКТУРУВАННЯ В УКРАЇНСЬКОМУ ПАРЛАМЕНТІ

Росенко М.І.

кандидат наук з державного управління
Полтавська державна аграрна академія

І. Вступ

Статус і повноваження парламентських угруповань у різних країнах залежать від багатьох обставин (традицій, стану політико-правового структурування, особливостей форми правління). На ці характеристики суттєво впливає визначена форма державного правління, зокрема, парламентська модель, за якої уряд формується парламентською більшістю, вона вимагає якісно вищого правового статусу парламенту, аніж президентська.

З часу відновлення незалежності України історія сучасного українського парламентаризму налічує шість скликань Верховної Ради України (далі – ВРУ). Для України з її стрімким темпом розвитку політичних інститутів та трансформацією органів системи державної влади це є досить новим явищем. Процеси, що відбулись за останні 19 років, дають змогу виявити основні тенденції й закономірності партійно-парламентського структурування. Разом з позитивними наслідками, події, що тривають в Україні, – управлінська криза, стосунки парламентських груп між собою та з представниками інших гілок влади, (здебільшого неконструктивні) – свідчать про те, що суспільство у цілому і політична еліта зокрема виявились не достатньо зрілими для впроваджених змін. Непоодинокі випадки використання власних повноважень для вирішення приватних питань, ігнорування законів та наголосу на "політичному праві" мають украй негативні наслідки для становлення державних інститутів і поступовості розвитку країни.

Для розуміння політичних процесів, що відбуваються в країні, надзвичайно важливим є дослідження інститутів парламентської коаліції, більшості та опозиції, історичного досвіду їх розвитку, осмислення, наукового обґрунтування тощо.

Дослідженням питань партійно-політичного структурування парламенту та його інститутів займалися в основному зарубіжні науковці: Р. Даль, Г. Кречмер, Г. Оберойтер, Дж. Пауел, У. Райкер, Е. Ціммерманн, Б. Шлоєр, партологи М. Дюверже, О. Кірххаймер та Дж. Сарторі та ін.

Інститути парламентської більшості та опозиції в українському Парламенті вивчають В. Гельман, М. Михальченко, В. Пантін, Ф. Рудич, С. Рябов. Зауваження В. Пантіна про те, що "становлення парламентсько-президентської республіки, як і багато інших політичних змін в Україні, є скоріше наслідком домовленостей елітних угруповань та кланів, аніж усвідомленим вибором більшості українського населення" [3, с. 122], є важливими. Відірваність політичних процесів від волі громадян стає все більш очевидною, а складність процесів партійно-парламентського структурування вимагає використання досвіду країн з усталеними традиціями демократичного врядування, виокремлення правових і суто політичних чинників формування й функціонування парламентських угруповань, перегляду деяких усталених поглядів.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – дослідити проблеми формування й функціонування парламентських фракцій (зокрема, визначити взаємозв'язки політичних партій та їхній вплив на діяльність парламентів), статус парламентської більшості й опозиції (з акцентом на порівнянні різнорідних парламентських коаліцій, їхнього функціонування залежно від форми правління) та особливості політичного структурування в українському Парламенті.

ІІІ. Результати

Структурування парламенту здебільшого залежить від форми правління і типу виборчої системи держави.

Форма правління значною мірою визначає роль і вплив парламентських фракцій при створенні уряду, а тип виборчої системи – роль партії в організації роботи законодавчого органу, безпосередній участі громадян у процесі управління державою.

За парламентської форми правління, правляча партія чи коаліція партій визначає склад уряду, призначає його голову і може розпустити весь уряд. У випадку, коли вони втрачають статус більшості, зміна уряду є неминучою.

У державах зі змішаною формою правління, залучення партій до керування дер-

жавою є більш опосередкованим. Партії більшості можуть впливати на склад уряду завдяки тому, що конституційні норми надають парламенту право відмовити у схваленні запропонованих президентом призначень на урядові посади.

За президентської форми правління, залучення партій до управління державою є ще більш опосередкованим у зв'язку з тим, що призначення на урядові посади здійснює президент.

Як за президентської, так і за змішаної форми правління іноді виникає так зване "розділене врядування", відповідно до якого, одна партія справляє вплив на президента, а інша партія або коаліція – на законодавчий орган.

Тип виборчої системи визначає роль і чисельний склад парламентських партій, що беруть участь у виборах.

За мажоритарної системи, партії відіграють важливу роль у висуненні кандидатів. За пропорційної системи – партії змагаються за партійними списками. Для підвищення політичного структурування суспільства та усунення малих партій з політичного життя встановлюється виборчий поріг. За змішаної системи – партії змагаються на національному рівні, а окремі політики – виборчих округах.

У парламентських республіках більшість політично відповідальна за діяльність уряду. У зв'язку з тим, що ситуації, коли одна з партій створює більшість у парламенті, рідкісні, перед паріями-переможцями постає проблема створення коаліції, що дає можливість сформувати коаліційний уряд. Процес створення більшості є складним, оскільки постає проблема співпраці між політичними діячами з різними поглядами та зі своїми обіцянками перед виборцями.

Законів про парламентські коаліції не існує. Так само не регламентується законодавством і порядок утворення коаліцій та правила їхньої поведінки, за винятком двох положень, які є типовими для всіх систем із парламентською формою правління: 1) уряд має піти у відставку, коли він втратив довіру парламенту; 2) уряд офіційно йде у відставку після загальних виборів.

Потрібно зазначити, якщо врядування здійснює коаліція партій, то вибір, що зробив народ під час голосування, не визначає ані того, хто буде головою уряду, ані кількісного представництва партій у ньому. Партійними лідерами не завжди перед виборами оприлюднюються рішення про те, з яким союзником вони будуть співпрацювати, не можуть вони поручитися і за результати переговорів щодо утворення коаліції. За умови створення уряду парламентською коаліцією досить складно визначити, хто має відповідати за дії коаліційного уряду, особливо при здійсненні ним непопулярних заходів, які можуть бути вкрай необхідними. Базовою структурною частиною парламенту та організаційною формою діяльності політичних партій є парламентські фракції. Саме за допомогою фракцій політичні партії беруть участь у законодавчому процесі та управлінні державними справами.

Парламентська фракція (лат. *fracio* – розламування) – це об'єднання депутатів однопалатного парламенту або однієї з палат двопалатного парламенту, наділене повноваженнями з реалізації парламентських функцій [1, с. 21]. Фракції у парламенті обстоюють ідеологію та інтереси певної партії і намагаються здійснити її програмні засади та передвиборчі обіцянки.

На формування та функціонування парламентських фракцій суттєво впливає партійна система (одно-, дво-, багатопартійна).

Двопартійна система забезпечує чітку кристалізацію парламентських фракцій, здебільшого "двополюсну" – більшість та опозицію.

Багатопартійна ж система приводить до проходження у парламент багатьох політичних сил і стимулює міжфракційне блокування. Парламентська більшість формується, як правило, на основі угод між декількома партіями.

Існує декілька видів парламентських коаліцій, зокрема: малі коаліції, великі ("широкі") коаліції, надмірні коаліції та уряди меншості [4].

Коаліції можуть бути закритими, якщо партії, фракції яких створили коаліцію, належать до лівої або правої частини ідеологічного спектра та не приймають до коаліції іншу партійну фракцію, що не поділяє їхньої ідеології.

Відкриті коаліції створюються, якщо партії не полярно ідеологічні або якщо основні політичні партії, незважаючи на різні ідеології, визнають необхідність співпраці щодо вирішення конкретного питання або проблеми. Однак коаліції створюються між партіями, близькими в політичному сенсі. Якщо коаліція включає третю партію, то вона за своїми політичними поглядами розташована між ними.

Як правило, коаліції утворюються на основі двох чи трьох політичних партій, споріднених за політичними принципами, національними традиціями, чи на основі політичних компромісів різнорідних партій ідеться про коаліцію споріднених політичних сил – малу коаліцію. Вона формується на основі домовленостей між одним із лідерів парламентських перегонів і однією-двома менш впливовими ("малими") партіями. Історичний досвід вказує на те, що позиція "малої" партії часто стає вирішальним фактором у прийнятті політичних рішень [2, с. 125], і ха-

рактерним для такої коаліції є те, що в разі виходу з неї "малої" політичної сили вона втрачає статус більшості. Такі коаліції відомі під назвою "мінімально переможні" [5, с. 143].

Великі (широкі) коаліції, до складу яких входять фракції політичних партій протилежного ідеологічного напряму, функціонують гірше, ніж ті, чисельність яких перевищує мінімум, необхідний для створення більшості, але до складу яких не входять партії із суттєвими ідеологічними розбіжностями.

Коаліції партій з глибокими ідеологічними розбіжностями несуть у собі потенціал, руйнівний для парламентської коаліції та, відповідно, для уряду. Навпаки, коаліції, утворені за схожістю політичних поглядів, мають тенденцію до більшої стабільності, а їхні коаліційні уряди є ефективним. При цьому важливо, чи спроможна партія реалізувати свою програму (або її частину) шляхом ведення переговорів з іншими членами коаліції, створення спільної програми.

Проблематичною є коаліція, що створюється нерівними (у кількісному вимірі) партнерами, коли партія, яка має значну, але не достатню для створення більшості місць у парламенті, шукає одну чи більше менших партій. Партія, що домінує, зацікавлена в керівних посадах, а менший партнер має докладати зусиль для того, щоб примирити два альтернативні завдання: лояльне співробітництво з партнером, який домінує, та дотримання свого напряму діяльності, що відрізняється від напряму діяльності головного партнера. При не зацікавленості у розпаді коаліції жодного з партнерів виникають ситуації, за яких менші партії не мають іншого шляху для збереження власного виборчого іміджу.

За умов партійної розмитості виникають ситуації, коли жодна партія не може претендувати на роль об'єднального центру парламентської більшості, тому стає неможливим процес формування урядової коаліції, яка б спиралася на депутатів правлячих партій. У такому випадку консенсус щодо утворення уряду меншості досягається тим, що до складу коаліції входять нечисельні фракції.

Парламентська політика є складним процесом. Компроміси, побудова коаліцій, постійні переговори та фракційна дисципліна є основними чинниками, що зумовлюють життєздатність уряду, ефективність державної політики й загальну стабільність демократичного устрою з багатопартійними системами.

Деякі правила парламентської політики визначаються конституціями і положеннями, що закріплюються в інших законодавчих актах.

Партії відіграють важливу роль у житті суспільства, особливо, ті з них, які беруть участь в управлінні державою.

Парламентська опозиція є показником зрілості демократичного суспільства. У демократичних політичних системах вони здійснюють три ключові функції: критика і контроль, вироблення альтернативної урядової політики, підготовка керівних кадрів. Включення парламентської меншості в процес формування політики дає змогу утримувати його у визначених рамках [11, с. 147]. Напрям діяльності та інструменти опозиція визначає сама, як і те, якою має бути основа для стратегії – кооперація чи конфронтація.

Становлення й повноцінне функціонування інститутів парламентської більшості й опозиції залежить від ряду факторів: характеру політичного структурування в самому суспільстві, особливостей розвитку політичної системи, форми державного правління, партійної та виборчої системи, політичних та парламентських традицій у кожній окремій країні.

У результаті аналізу процесів становлення й розвитку партійно-політичного структурування у ВРУ нами умовно виділено три етапи, а саме:

- мажоритарний (пострадянський), пов'язаний з діяльністю ВР УРСР та ВРУ першого і другого скликань (1990–1998 рр.);
- мажоритарно-пропорційний (традиційний), пов'язаний із діяльністю ВРУ України третього і четвертого скликань (1998–2005/2006 рр.);
- пропорційний (реформістський), пов'язаний із внесенням змін до Конституції, переходом до парламентсько-президентської форми державного правління і якісно новими політико-правовими умовами функціонування інститутів парламентської більшості та опозиції [3, с. 122].

Першим кроком на шляху демократизації виборчої системи стало включення до виборчих бюлетенів будь-якої кількості депутатів [6; 7]. Це дало змогу провести перші у радянській історії дійсно змагальні вибори на відміну від радянських – один депутат на одне місце.

ВРУ першого скликання обиралася за мажоритарною системою виборів. За існуючої однопартійної системи було обрано 120 безпартійних народних депутатів. Більшість голосів виборців отримали представники лівих сил. Вони утворили парламентську більшість, що була зареєстрована під назвою "За соціальну справедливість" (згодом перейменована у "Групу 239"). Парламентська меншість була зареєстрована під назвою "Народна Рада". Незважаючи на бурхливі дебати, ВРУ першого скликання

змогла прийняти важливі закони для розбудови і становлення новоствореної незалежної держави й демократичного суспільства.

ВРУ другого скликання обиралася (27.03.1994 р.) за мажоритарною системою, але в умовах багатопартійності. Показовим є те, що здебільшого кандидати-партійці висувалися не партіями, а трудовими колективами. За результатами виборів позапартійні депутати склали більшість депутатського корпусу, що робило проблематичним політичне структурування і в цій парламентській каденції.

Другий етап політичного структурування в українському Парламенті розпочався у 1998 р. з принципово нової системи виборів до ВРУ. Вони проводилися за мажоритарно-пропорційною системою виборів: 50% народних депутатів обирались за пропорційною системою, а 50% – за мажоритарною системою. У багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі (225 мандатів) за перемогу змагались політичні партії та виборчі блоки партій, яким належало подолати 4-відсотковий виборчий бар'єр. За мажоритарною системою відносної більшості обирались 225 депутатів в одномандатних виборчих округах [8].

У парламентських виборах 1998 р. взяло участь 30 партій і блоків. За результатами виборів виборчий бар'єр у 4% подолали 8 партій та 122 партійця обрано в одномандатних округах (серед них 38 представників КПУ і 14 – НРУ). У багатомандатному окрузі найбільше голосів здобула КПУ – 24,65%, або 84 мандати [2, с. 151].

Позитивними наслідками впровадження змішаної виборчої системи було зменшення кількості партій – переможців виборчих перегонів, зростання серед них надпартійних блоків, збільшення партійного фактора у виборах на мажоритарних округах.

У виборах до ВРУ четвертого скликання (2002 р.) змагалися 33 політичні партії та блоки, з котрих 6 подолали виборчий поріг, у мажоритарних округах було обрано 143 представники партій (серед яких 84 – із блоку “За єдину Україну”, 42 – із виборчого блоку “Наша Україна”). У багатомандатному окрузі переможцем став виборчий блок “Наша Україна” – 23,57% голосів, або 70 мандатів [9].

Умовно початком третього періоду процесу структурування українського Парламенту стали наступні вибори до ВРУ. Парламент п'ятого (26.03.2006 р.) [9] та шостого (30.09.2007 р.) [12, с. 123] скликань обирався за пропорційною системою.

У черговий раз процеси політичного структурування в українському парламенті внесли новий елемент у досвід розвитку цього інституту – появу опозиції не до більшості чи коаліції фракцій, а частини фракції, що входить у коаліцію, до уряду.

IV. Висновки

Процеси політичного структурування є невід'ємним і чи не найважливішим фактором функціонування сучасного парламентаризму. Це повною мірою стосується як окремих парламентських фракцій, їх внутрішньої структури, так і міжфракційних угруповань (більшості та опозиції). Статус цих об'єднань значною мірою залежить від форми державного правління, законодавчого визначення тощо. Адже, за будь-якої моделі влади, вони структурують парламент, надають йому додаткові важелі для здійснення власних функцій тощо.

У нерозривному зв'язку з інститутом парламентської більшості знаходиться й інститут парламентської опозиції. Від його статусу та спроможності впливати на прийняття рішень значною мірою залежить не тільки контрольна функція парламенту, а й розвинутість демократичних інститутів і процедур у цілому, успішність переходу колишніх авторитарних країн до демократії.

Процеси політичного структурування в українському Парламенті відбуваються досить складно і суперечливо та вказують на те, що як ВРУ, так і українське суспільство ще не подолали наслідків дії інституційних і ціннісних факторів, властивих переходу від авторитаризму до демократії. Разом з тим у більшості випадків події, що відбуваються, характерні для процесу становлення й пошуку оптимальних шляхів розвитку демократичної держави на певному перехідному етапі її суспільного розвитку.

Однак стосунки парламентських угруповань між собою та з представниками інших гілок влади виправдовують побоювання, що наслідком відвертого ігнорування законів та наголосу на “політичному праві” є не розвиток парламентаризму, а його дискредитація.

Література

1. Древаль Ю. Організація і діяльність парламентів: теоретико-методологічні засади / Ю. Древаль. – Х. : Магістр, 2009. – 185 с.
2. Кречмер Г. Фракції. Партії в парламенті / Г. Кречмер. – К. : Заповіт, 1999. – 300 с.
3. Пауел Дж.Б. Сучасні демократичні країни. Участь у політичному житті, стабільність і насильство / Дж.Б. Пауел ; [пер. з англ. О.В. Христенко, В.К. Горбатька]. – Х. : Каравела, 2004. – 288 с.
4. Закон УРСР “Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР” від 27.10.1989 р. № 8303-XI // Відомості Верховної Ради України. – 1989. – Додаток до № 45. – С. 624.
5. Закон УРСР “Про вибори народних депутатів Української РСР” від 27.10.1989 р.

№ 8304-XI // Відомості Верховної Ради України. – 1989. – Додаток до № 45.
6. Закон України "Про вибори народних депутатів України" від 24.09.1997 р. № 541/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 43. – С. 280.
7. Закон України "Про вибори народних депутатів України" від 25.03.2004 р. № 1665-VI // Офіційний вісник України. – 2004.
8. Указ Президента України "Про призначення позачергових виборів до Верховної Ради України у зв'язку з неповноважністю Верховної Ради України та достроковим припиненням її повноважень" від 05.06.2007 р. № 497/2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http:// www.rada.gov.ua.
9. Повідомлення Верховної Ради України "Про припинення діяльності коаліції депутатських фракцій" від 11.07.2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua.
10. Закон України "Про статус народного депутата" від 17.11.1992 р. № 2790-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – С. 17.
11. Петренко О. Парламентська опозиція: європейський досвід і Україна / О. Петренко // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – Л. : ЛРІ НАДУ, 2007. – № 12. – С. 146–152.
12. Шлоєр Б. Про більшість і меншість у парламенті ФРН / Б. Шлоєр // Парламентаризм в Україні: теорія та практика. – К., 2001. – С. 122–126.

Росенко М.І. Політичне структурування в парламентах: парламентські фракції, більшість, опозиція. Процеси політичного структурування в українському Парламенті

Анотація. *У статті досліджено внутрішньопарламентську організаційну діяльність, формування, статус і повноваження парламентських утворень, проаналізовано процеси політичного структурування в українському Парламенті.*

Ключові слова: *партія, політична система, парламентська більшість, фракція, вибори, парламентська опозиція.*

Росенко М.И. Политическое структурирование в парламентах: парламентские фракции, большинство, оппозиция. Процессы политического структурирования в украинском Парламенте

Аннотация. *В статье исследованы внутрипарламентская организационная деятельность, формирование, статус и полномочия парламентских образований, проанализированы процессы политического структурирования в украинском Парламенте.*

Ключевые слова: *партия, политическая система, парламентское большинство, фракция, выборы, парламентская оппозиция.*

Rosenko M. Political structuring in parliaments: parliamentary fractions, majority, opposition. Processes of political structuring in Ukrainian Parliament

Annotation. *In the article internal parliamentary organizational activity, forming, status and authorities of parliamentary formations are investigated, the processes of political structuring in Ukrainian Parliament are analysed.*

Key words: *party, political system, parliamentary majority, fraction, elections, parliamentary opposition.*

УДК 351.862.4

КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ СВІТОВОГО І ВІТЧИЗНЯНОГО ДОСВІДУ АНТИКРИЗОВОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Сапа Н.В.

аспірант Запорізької державної інженерної академії

І. Вступ

Сучасна структурна криза, яка охопила не тільки Україну, а й увесь світ, призвела до подальшої трансформації суспільно-політичних процесів згідно з новими умовами формування та становлення базових соціальних інститутів (соціально-економічних, політичних, культурних тощо) і стандартів життя. Надзвичайно важливо дослідити і сформувати адекватні механізми антикризового державного управління. У сучасних умовах глибокого реформування всіх сфер життєдіяльності суспільства необхідно враховувати не тільки стан національної антикризової політики, а й досвід зарубіжних країн та інтегративних об'єднань, які відіграють значну роль у становленні сучасних світових пріоритетів соціально-економічного та політичного розвитку суспільних процесів. Водночас будь-які реформи державного управління не можуть привести до конструктивних змін, якщо не враховувати кризовий характер сучасних трансформацій. Це потребує розробки механізмів антикризового державного управління, спрямованих на усунення причин кризових явищ у суспільстві в цілому та в апараті держави зокрема з метою формування механізмів позитивної взаємодії між суб'єктами державного управління і суспільством. У дослідженнях з державного управління недостатньо уваги приділяється саме антикризовому державному управлінню, у працях вітчизняних і зарубіжних учених антикризове управління розглядається як макроекономічна проблема, проблема управління підприємствами різних форм власності. Малодослідженими є сучасні механізми, методи, принципи і завдання антикризового державного управління в умовах переходу суспільства та всієї світової спільноти на новий наступний етап соціального розвитку, що визначається якісно новими економічними, політичними, соціокультурними змінами. Кризам, антикризовому управлінню, конфліктам присвячено багато наукових праць. Так, єдина теорія циклів, криз та інновацій була сформована М. Кондратьєвим, його ідеї були розвинуті Ф. Броделем, Ю. Курчинським, Й. Шумпетером та іншими зарубіжними вченими. Конфлікти вивчали К. Боулінг, Л. Козер та ін. Дослідженню кризових явищ присвячені праці багатьох вітчизняних учених: В. Авер'янова, В. Василенка, В. Воронкової, В. Князєва, О. Оболенського. Г. Почепцова та інших; і зарубіжних учених: С. Вайна, С. Глаз'єва, В. Глущенко, Дж. Сороса та ін. Вагомий внесок у розвиток зазначених питань зробив Національний інститут стратегічних досліджень. У зв'язку із цим виникає потреба в комплексному вивченні проблеми становлення і розвитку механізмів антикризового державного управління в Україні.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – визначити теоретико-методологічні підходи до аналізу кризових явищ, основні пріоритети світового розвитку, основні етапи формування антикризового державного управління України в контексті європейської та євразійської інтеграції.

ІІІ. Результати

Циклічність процесів і кризових явищ спостерігається як у природі, так і суспільстві. Кризою у вітчизняній науковій літературі називають складний загострений стан, різкий перелом або занепад [1]. Б. Піджненбург і Ю. Розенталь подають таке трактування поняття "криза": "Кризовими називають ситуації, позначені високою небезпекою, станом непевності, відчуттям невідкладності" [2]. Криза розглядається як складне, комплексне явище, що охоплює соціальну систему, є поліструктурним і поліфункціональним явищем [3, с. 124–125]. Категорію "криза" також можна визначити, як об'єктивне явище в соціально-економічній системі, в основі функціонування та розвитку якої лежить керована діяльність людини, а бажання ефективно управляти нею виявляється у прагненні зменшити кількість некерованих процесів. Генезис кризових явищ може здійснюватися в результаті суперечностей між зовнішнім і внутрішнім середовищем, унаслідок чого виникає загострена неконтрольована ситуація. Суперечності формують тоді, коли в середовищі або суспільних відносинах з'являються неізотропність, неоднорідність, ознаками яких є різкі перепади у певному напрямі. Кризові явища взаємопов'язані між собою, мають хвилеподібний характер розвитку. Теоретичне обґрунтування

криз різних видів свідчить про їх циклічність і взаємозв'язок. Сучасний етап розвитку єдиної школи (теорії) циклів, криз та інновацій розпочався у 1980-ті рр. у зв'язку з виходом таких публікацій Ю. Яковця, як "Закономірності науково-технічного прогресу та їх планомірне використання" (1984 р.), "Цикли. Кризи. Прогнози" (1999 р.) та ін. Теорія циклів розвитку суспільства – це період часу від одного зламу в історії етносу, держави, усього людства до наступної кризи і початку нового етапу в нескінченному хвилеподібному русі. Історичний процес є поліциклічним: у розвитку кожної країни і у світовій історії накладаються один на одного історичні цикли різної тривалості та глибини. Абстрагуючись від повсякденних флуктуацій і випадкових поворотів історії, від ряду проміжних циклів, Ю. Яковець виділяє чотири основні види історичних циклів: середньострокові з приблизно десятирічною амплітудою коливань, що збігаються із широко дослідженими економічними циклами; півстолітні (цикли М. Кондратьєва) [4], які пов'язані зі зміною поколінь людей, технологічних устроїв, основних фондів, зі змінами в економічних і соціально-політичних відносинах; столітні, що відображаються у періодичній зміні світових цивілізацій у всій глибині їх багатошарової структури; тисячолітні суперцикли, що охоплюють декілька таких цивілізацій. "Усі ці цикли, – відзначає Ю. Яковець, – накладаються один на одного, резонують, формуючи загальноісторичний ритм, що прискорюється, історичний час стикається,.. кожна наступна цивілізація у 1,5 рази стає коротшою за попередню" [4]. Проте всередині кожного історичного циклу рух є нерівномірним, який прискорюється у періоди криз і соціальних потрясінь та уповільнюється у фазах зрілості і застою. Саме циклічність є соціальною константою у розвитку сучасного суспільства. Сьогодні економічна криза взаємопов'язана з технологічними циклами, кризовими явищами, дія яких зумовлена новими досягненнями науки і техніки. Закономірності техніко-економічної динаміки, зміни технологічних устроїв досліджував С. Глазьєв. На його думку: "Перехід до п'ятого технологічного устрою, в основі якого лежить комп'ютерна революція, означає перехід до нового режиму економічного розвитку…" [6].

Історія соціально-економічного розвитку багатьох великих країн світу свідчить про те, що їм доводилося переживати глибокі спади виробництва, фінансові потрясіння, масове безробіття, гострі соціальні і політичні конфлікти. Одні країни з великими зусиллями і значними витратами долали труднощі, викликані кризою, інші досить успішно впоралися з економічними та соціальними потрясіннями і в досить короткі терміни виводили свої економічні та соціальні системи з гострих кризових станів. Перша світова економічна криза, яка завдала удару народному господарству і суспільному життю одночасно США, Німеччини, Великобританії та Франції, сталася в 1857 р. Криза розпочалася в США. Того самого року криза охопилала Великобританію, а потім і всю Європу. Чергова світова економічна криза розпочалася в 1873 р. з Австрії та Німеччини. Набула міжнародного характеру. Це була найтриваліша в історії капіталізму криза, вона закінчилася у 1878 р. Продовжуючи аналізувати історію, необхідно звернути увагу на те, що дві попередні структурні кризи супроводжувалися глобальними політичними та економічними потрясіннями [7, с. 26–27]. Велика депресія 1930-х рр. вилилася в катастрофу Другої світової війни, економічним результатом якої стала глибока модернізація економіки провідних країн світу на новій технологічній основі, а політичним – розпад світової колоніальної системи і формування двох секторів світової економки (капіталістичного і соціалістичного) "під охороною" ворожих військово-політичних блоків. Депресія середини 1970-х – початку 1980-х рр. спричинила колапс світової системи соціалізму, що не зуміла вчасно перевести економіку на новий технологічний устрій і відстала від провідних капіталістичних країн, які "перейшли" на нову довгу хвилю економічного зростання. На цій самій хвилі піднялися нові індустріальні країни, що змогли завчасно створити ключові виробництва нового технологічного устрою і закласти передумови їх швидкого зростання в глобальному масштабі [8, с. 210].

У країнах з розвинутою ринковою економікою накопичено багатий досвід як запобігання, так і подолання кризових ситуацій на мікро- і макрорівнях. Звичайно, історичні та соціально-економічні умови розвитку різних типів криз у різних країнах за багатьма позиціями не збігаються. Але ця обставина не применшує необхідності ретельного вивчення цього досвіду і фундаментального підходу до його застосування в процесі формування механізму антикризового державного управління сучасності. Так, наприкінці 20-х – початку 30-х рр. XX ст. американська економіка перебувала у глибокій кризі. Найнижча точка спаду економічного розвитку була зареєстрована в 1933 р., коли ВНП зменшився порівняно з 1929 р. майже у 2 рази і становив 54% від докризового рівня. У країні налічувалося 17 млн безробітних, закрилося понад 3 тис. банків. Фінансова криза змусила панікувати фінансово-промислових магнатів США. "За п'ять років промислові та фінансові лідери Америки були скинуті з найвищих позицій впливу і влади в глибоку прірву" [9]. Водночас досвід антик-

ризового реформування економіки, фінансів, соціальної політики, здійсненого Ф. Рузвельтом і його командою, має не тільки національне, а й важливе міжнародне значення. Особливо він цінний для українських економістів і політиків. Методологія, стратегія і тактика реформ у рамках "Нового курсу" продемонстрували особливу роль державного управління в системі капіталістичного господарства і показали, що гнучке й помірне регулювання економіки, соціальної та політичної сфер, особливо у складні періоди розвитку країни, є життєво необхідним. Цей важливий висновок потребує глибокого осмислення, а головне – практичного застосування з урахуванням вітчизняних історичних і соціально-економічних реалій. Антикризова спрямованість реформ Л. Ерхарда (1897–1977 рр.), вченого і політика, другого канцлера ФРН, якого заслужено називають "архітектором німецького дива", полягала в тому, що вони були розроблені і спрямовані на виведення країни з глибокої економічної та соціальної кризи. Завдяки їм за короткий час (близько десяти років) відбулося "німецьке диво", яке перетворило Німеччину на процвітаючу, провідну економічну країну світу. Теоретичним фундаментом антикризових реформ Л. Ерхарда стала концепція "соціального ринкового господарства". Це була не тільки теорія, а й державна політика, що дала змогу радикально змінити статус країни. За своїми теоретичними настановами концепція "соціального ринкового господарства" була, по суті, творчим застосуванням, з урахуванням конкретних німецьких національних та історичних умов, кейнсіанської теорії непрямого регулювання. Л. Ерхард виходив з ідеї сильної держави, що "конструює", "керує" і "регулює" сили, здатні формувати суспільство. Держава активно втручалася в економічні процеси, але напрями, характер, способи втручання були чітко орієнтовані на створення ринкової економіки, заснованої на приватній власності на засоби виробництва і захищеної системою законодавчої влади. Держава підтримувала галузі, що зазнавали втрат, особливо вугільну та електротехнічну промисловість, металургію. Інвесторам та підприємцям надавалися податкові пільги. Л. Ерхард широко використовував державні важелі для того, щоб подолати негаразди, не відхилятися від обраного курсу. "На мою думку, – говорив політик у промові перед членами Федерального об'єднання німецької промисловості, – у XX ст., у сьогоднішніх соціальних умовах відповідальність за економіку... несе одна лише держава" [10]. На думку Л. Ерхарда, соціальна політика держави має бути політикою для мільйонів. Вона покликана забезпечити, з одного боку, захист і підтримку слабких, а з іншого – створення сприятливих умов для активного розвитку сильних, тобто осіб, які завдяки своїм здібностям і кваліфікації можуть самостійно досягти успіхів у житті. При цьому важливі солідарність "сильних" і "слабких", турбота всього суспільства про тих, хто зазнав невдачі. Позитивну роль у подоланні кризи в ФРН відіграло індикативне (договірне) планування. Це не "плани-прогнози", "плани-здогади", а дуже ефективні в умовах ФРН економічний, правовий та адміністративний механізми, що впливають на всі сфери життєдіяльності країни. Основу цього успіху, на думку професора Д. Валового, забезпечували такі фактори: висока кваліфікація розробників планів, які використали весь арсенал економічної науки; різноманітність методів й інструментарію при реалізації цих планів, відсутність будь-якого догматизму і вузькості підходів; твердість і послідовність професійного державного апарату, який, нерідко діючи в умовах крайньої політичної нестабільності, цілеспрямовано реалізовував прийняті програми; вироблення національної згоди щодо головних цілей соціально-економічного розвитку на найближчу та віддалену перспективи [11].

Враховуючи основні напрями світового розвитку, Україні дуже важливо чітко визначити структуру нового технологічного устрою, що забезпечить можливість отримати додаткову інтелектуальну ренту. Метою антикризового державного управління в Україні мають бути розробка і прийняття державою стратегії інноваційного прориву, посилення гуманітарної та екологічної складових економіки, створення сприятливих умов для зростання попиту на інноваційну та наукову продукцію, підтримка інтелектуальних ресурсів у межах держави та ін. [12, с. 385]. Гармонізація таких комплексних і системних програм має відбуватися шляхом інституційних перетворень, створення інститутів розвитку і нормативно-правової бази, яка б забезпечувала функціонування цього механізму. Завданням державного управління є визначення пріоритетних напрямів розвитку країни та регіонів.

Спостерігається тенденція сприятливого сценарію виходу з кризи. Глобалізація стане більш керованою і збалансованою з погляду інтересів провідних країн світу, посилиться значення міжнародних інститутів. Значно зростає роль інтегративних об'єднань у формуванні механізмів антикризового державного управління в сучасних умовах. Одним із напрямів антикризового управління державою є вихід на інноваційний тип розвитку шляхом створення державою механізмів цільової інтеграції у наднаціональні об'єднання, що дає змогу сформувати загальне цілепокладання, стратегічне планування, прогнозування. Аналізуючи перспективи участі

України у таких наддержавних об'єднаннях, які дають можливість мати загальний ринок продукції, трудових ресурсів, інтелектуальних ресурсів, потрібно зазначити, що торговельні об'єднання (Європейський Союз, Світова організація торгівлі, Митний союз та ін.) виступають лише інструментом здійснення механізмів руху вперед. Існує велика кількість бар'єрів соціально-економічного розвитку, подолання яких – це основна мета створення таких інтегративних структур між державами задля безболісного виходу на інноваційний шлях розвитку.

Створення інтегративних структур дає змогу адекватно реагувати на зовнішні фактори, стійкіше сприймати і долати загрози кризових ситуацій, прогнозувати і не допускати їх на майбутнє. Основними й актуальними напрямами антикризового державного управління у світі є: збільшення національного виробництва; більш централізоване капіталовкладення з обраних напрямів виробництва; вибір чіткої спеціалізації держави задля уникнення втрати багатьох ресурсів; створення механізмів адаптації політики та бізнесу. Стратегія сталого розвитку змінить доктрину Вашингтонського консенсусу як провідної ідеології глобалізації. Криза справляє різний вплив на різні країни залежно від поєднання об'єктивного стану їх науково-технічного потенціалу та ефективності економічної політики. Вона може бути катастрофічною для одних країн і регіонів та керованою для інших. Потрібно розуміти, що країни й інститути ядра світової фінансової системи будуть намагатися використовувати своє домінуюче становище для виживання за рахунок присвоєння ресурсів периферійних країн шляхом встановлення контролю за їх активами.

IV. Висновки

Таким чином, для України необхідною умовою виходу з кризи є наявність власної стратегії антикризового державного управління, орієнтованої на збереження свого економічного потенціалу і випереджальне створення передумов зростання нових виробництв. Це передбачає захист стратегічних активів і внутрішнього ринку від впливу іноземного спекулятивного капіталу, а також проведення активної науково-технічної та структурної політики з підтримки і створення конкурентоспроможних підприємств з пріоритетних напрямів економічного зростання. Для цього необхідні ефективна система стратегічного планування і потужний національний механізм державного управління.

Література

1. Іванюта С.М. Антикризове управління : навч. посіб. / С.М. Іванюта. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 288 с.
2. Rozenthal U. Simulation – oriented scenarios, [in U. Rozenthal and B. Pijnenburg (edc)], Crisis Management and Decision Making: Simulation Oriented Scenarios / U. Rozenthal, B. Pijnenburg. – Dordrecht : Kluwer, 1991. – P. 3.
3. Воронкова В.Г. Соціально-економічне прогнозування / В.Г. Воронкова. – К. : Професіонал, 2004. – 288 с.
4. Кондратьев Н.Д. Избранные сочинения / Н.Д. Кондратьев. – М. : Экономика, 1993. – 543 с.
5. Яковец Ю.В. Глобализация и взаимодействие цивилизаций / Ю.В. Яковец. – М. : Экономика, 2000. – С. 10–50.
6. Глазьев С.Ю. Стратегия опережающего развития России в условиях глобального кризиса / С.Ю. Глазьев. – М. : Экономика, 2010. – 255 с.
7. Глазьев С.Ю. Теория долгосрочного технико-экономического развития / С.Ю. Глазьев. – М. : ВлаДар, 1993. – 97 с.
8. Ковальчук В.М. Історія економіки та економічної думки : навч. посіб. / В.М. Ковальчук, М.В. Лазарович, М.І. Сарай. – К. : Знання, 2008. – 647 с.
9. Яковлев Н.Н. ФДР – человек и политик. Загадка Пёрл-Харбора / Н.Н. Яковлев. – М. : Международные отношения, 1988. – С. 149.
10. Эрхард Л. Полвека размышлений: Речи и статьи / Л. Эрхард. – М., 1993. – С. 286.
11. История менеджмента / [под ред. Д.В. Валого]. – М. : ИНФРА-М, 1997. – С. 217.
12. Мунтіян В.І. Економіка в умовах кризи : збірник праць / В.І. Мунтіян. – К. : КВІЦ, 2011. – С. 862.

Сапа Н.В. Компаративний аналіз світового і вітчизняного досвіду антикризового державного управління

Анотація. *У статті подано цілісне бачення процесу сучасного розвитку антикризового державного управління. Досліджено основні моменти соціально-економічного розвитку багатьох країн та історичні особливості розвитку відтворювальних процесів у соціально-економічних системах. Обґрунтовано, що кризи й циклічність є невід'ємними характеристиками будь-якого процесу розвитку. Проаналізовано сучасний стан антикризового державного управління в Україні, його проблеми і перспективи, визначено основні пріоритети світового розвитку у відповідному напрямі.*

Ключові слова: *криза, циклічність, антикризове управління, інноваційний розвиток, механізм антикризового державного управління.*

Сапа Н.В. Компаративный анализ мирового и отечественного опыта антикризисного государственного управления

Аннотация. *В статье представлено целостное видение процесса современного развития антикризисного государственного управления. Исследованы основные моменты социально-экономического развития многих стран и исторические особенности развития воспроизводственных процессов в социально-экономических системах. Обосновано, что кризисы и цикличность являются неотъемлемыми характеристиками любого процесса развития. Проанализировано современное состояние антикризисного государственного управления в Украине, его проблемы и перспективы, определены основные приоритеты мирового развития в соответствующем направлении.*

Ключевые слова: *кризис, цикличность, антикризисное управление, инновационное развитие, механизм антикризисного государственного управления.*

Sapa N. Comparative analysis of world and domestic experience of anticrisis management

Annotation. *In the article an integrated vision of the process of modern development of anticrisis state management is presented. Highlights of socio-economic development of many countries and historical peculiarities of the reproductive process in socio-economic systems are investigated. It is grounded that crises and cycle are essential characteristics of any process of development, the modern state of anticrisis state management in Ukraine, its problems and prospects are analysed, key priorities of world development corresponding direction are defined.*

Key words: *crisis, cycle, anticrisis management, innovative development, mechanism of anticrisis state management.*

УДК 351.88

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Скрябіна Д.С.
аспірант Класичного приватного університету

I. Вступ

Участь держави в організації і здійсненні зовнішньоекономічної діяльності (далі – ЗЕД) – характерна особливість для високорозвинутих країн. Державне регулювання в таких країнах охопило практично всі стадії ЗЕД: починаючи від аналізу ситуації в країні та за кордоном, розробки зовнішньоекономічної стратегії, визначення структурних і географічних пріоритетів та закінчуючи використанням широкої системи заходів контрольно-регулювального і фінансово-стимуляційного характеру.

У практиці державного регулювання ЗЕД високорозвинутих країн використовується широкий арсенал взаємодоповнювальних методів: законодавчі, адміністративно-правові, економічні, неформальні – що дає змогу забезпечувати досягнення поставлених цілей [9, с. 148].

Державна політика регулювання ЗЕД у країнах з розвинутими ринковими відносинами стала одним із головних важелів перетворення зовнішньоекономічних зв'язків у дієвий фактор їх розвитку. Зовнішньоекономічні зв'язки, як правило, сприяють інтеграційним процесам у світовому господарстві з максимальним урахуванням національних інтересів.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати зарубіжний досвід державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності та з'ясувати можливість його застосування в Україні.

III. Результати

Питанням розвитку і державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності присвячені наукові розробки вітчизняних та зарубіжних учених у сфері державного регулювання: М. Абрамса [10], О. Гребельника [1], Я. Єремова, А. Кірєєва, Н. Колосовського, Н. Кузнецова, Ю. Макогона, А. Погорлецького [8], М. Портера [12], А. Румянцева, А. Філіпенка та ін. Автори у своїх працях докладно висвітлюють розвиток зовнішньої торгівлі в країнах Європи, Азії й Америки та впливу держави на нього.

Для визначення шляхів удосконалення системи держаного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні в сучасних умовах розглянемо механізм державного управління ЗЕД за останні роки у високорозвинутих країнах, які займають провідні позиції у світовій торгівлі (Китай, Німеччина, США, Японія, Франція, Великобританія) (див. табл.).

Таблиця

Основні країни-експортери та країни-імпортери у світовій торгівлі товарами у 2009 р. [11, с. 13]

Країна	Експорт		Країна	Імпорт	
	Сума, млрд дол. США	Питома вага, %		Сума, млрд дол. США	Питома вага, %
Китай	1202	9,6	США	1605	12,7
Німеччина	1126	9,0	Китай	1006	7,9
США	1056	8,5	Німеччина	938	7,4
Японія	581	4,6	Франція	560	4,4
Нідерланди	498	4,0	Японія	552	4,4
Франція	485	3,9	Об'єднане Королівство Великобританії та Північної Ірландії	482	3,8
Італія	406	3,2	Нідерланди	445	3,5
Бельгія	370	3,0	Італія	413	3,3
Республіка Корея	364	2,9	Гонконг, Китай	352	2,8
Об'єднане Королівство Великобританії та Північної Ірландії	352	2,8	Бельгія	352	2,8
Інші країни	6050	48,5	Інші країни	5977	47,0
Усього	12 490	100,0	Усього	12 682	100,0

Беззаперечним лідером у світовій торгівлі товарами на сьогодні є США. Проте, за результатами досліджень американських учених, так було не завжди. Досить тривалий час США були економічно самодостатньою і "закритою" країною. Це пояснюється високим рівнем забезпеченості країни енергетичними й іншими природними ресурсами

та наявністю добре структурованої економіки, яка майже в повному обсязі задовольняла потреби багатосекторного внутрішнього ринку. У цей період державна торговельна політика була спрямована на обмеження імпорту готової продукції з одночасним наданням суттєвих преференцій фірмам і компаніям, що здійснювали імпорт стратегічно важливої сировини – нафти та газу. Водночас проводилася політика, спрямована на помірне збільшення експорту [7, с. 137].

Розвиток світогосподарських зв'язків США зумовив необхідність перегляду державної зовнішньоекономічної політики, що вилилося в структурні перетворення економіки та супроводжувалося формуванням розгалуженої системи зовнішньоекономічних зв'язків шляхом створення мережі транснаціональних компаній і корпорацій [6, с. 46–47]. У цей самий період на державному рівні застосовувалися досить гнучкі механізми щодо регулювання зовнішньоекономічної діяльності, які були орієнтовані виключно на захист і розвиток національної економіки [4, с. 117]. Зовнішньоекономічна політика США відображає напрям їх стратегічних пріоритетів, націлений на розширення торговельних відносин з партнерами по НАФТА, особливо з Канадою.

Однак серйозною проблемою для США є значне (більше ніж у 1,5 раза) переважання імпорту над експортом. Основними джерелами незбалансованості зовнішніх зв'язків є пасиви в торгівлі з Японією, державами Західної Європи і новими індустріальними країнами, а останнім часом з Китаєм. У зв'язку із цим американська адміністрація посилює заходи, спрямовані на стимулювання експорту. Ухвалено державну програму консультаційної допомоги американським експортерам з приводу особливостей окремих зарубіжних ринків. Розгорнуто широкомасштабну кампанію з подолання бар'єрів для іноземних товарів на ринках Японії, Китаю, деяких нових індустріальних країн [5, с. 224].

Сенсаційним для світової спільноти є стрімкий розвиток зовнішньоекономічних відносин Китаю, який в останню чверть XX ст. показав надзвичайно високі темпи розвитку й наблизився до найпотужніших в економічному плані країн [3, с. 522]. Утримання високих темпів розвитку дало країні змогу наприкінці 1990-х рр. вийти на десяте місце у світі, а після вступу у 2002 р. до СОТ вже у 2005 р. піднятися на третю позицію у світовому рейтингу найбільших країн – експортерів та імпортерів товарів і послуг, а у 2009 р. – перше місце з експорту товарів. При цьому країна зберігає позитивний баланс у зовнішньоторговельних відносинах і практично повністю контролює ринок Східної Азії та динамічно захоплює ринки Східної Європи, Росії й Америки.

Досягнення таких результатів стало наслідком відкритої зовнішньоекономічної політики, яка була орієнтована на розширення економічних зв'язків із зарубіжними партнерами, залучення іноземного капіталу в економіку країни та створення спеціальних економічних зон і відкритих економічних регіонів. Залучений іноземний капітал вкладено в обробну промисловість, завдяки чому в країні виникли нові високотехнологічні галузі промисловості. Крім того, іноземний капітал зайняв провідні позиції у зовнішній торгівлі Китаю, переважну частку торговельного обороту країни здійснюють підприємства з іноземним капіталом.

Зі вступом до СОТ зовнішньоекономічна політика Китаю стає ще більш ліберальною, що виявляється у зниженні тарифних і нетарифних обмежень та створенні сприятливого клімату для залучення іноземних інвестицій. Наявність значного внутрішнього ринку Китаю та ліберальної інвестиційної політики дало змогу вийти на друге місце у світі (після США) за щорічним залученням іноземного капіталу в економіку країни.

Поступившись Китаю порівняно з 2008 р., на третьому місці в світі за обсягами торгівлі товарами у 2009 р. знаходиться Німеччина, яка в перші роки свого існування здійснювала політику вільної торгівлі. В економічній стратегії уряду Німеччини розвитку зовнішньоекономічних зв'язків відведена ключова роль з урахуванням високої залежності стану економіки від результатів її участі у світогосподарських зв'язках. Основою зовнішньоекономічної політики Німеччини є розвиток економічних зв'язків з її головними зовнішньоекономічними партнерами: країнами ЄС, США та Японією. Особлива увага приділяється розширенню присутності німецьких фірм на ринках країн Південно-Східної Азії, Латинської Америки, півдня Африканського континенту, Східної і Центральної Європи. Першочергове значення в зовнішньоекономічній політиці Німеччини надається зміцненню ЄС, в якому Німеччина посідає ключове місце, будучи локомотивом західноєвропейської інтеграції [4, с. 115].

Зовнішня торгівля – одна з найдинамічніших галузей економіки Німеччини, стимулятор її економічного зростання, що перетворила країну на одного з найважливіших експортерів та імпортерів світу. Стимулюванню німецького експорту сприяє розвинута система фінансування і страхування зовнішньоекономічної діяльності. Крім того, з метою сприяння зовнішньоекономічній діяльності німецьким фірмам надається державна фінансова підтримка для їх участі в зарубіжних виставках і ярмарках, завдяки чому ініціюється близько 20% усього німе-

цького експорту, розширюється мережа німецьких зовнішньоторговельних палат. Висока конкурентоспроможність німецької промисловості на світових ринках забезпечується, як правило, за рахунок переваг в її нецінових параметрах, зокрема, переваг у якості і технічному рівні продукції, відмінному сервісі, чіткому дотриманні термінів поставок та ін. Німеччина є одним із найбільших у світі експортерів капіталу. Німецькі компанії посідають третє місце в міжнародному рейтингу ОЕСР за обсягом інвестицій за кордон. Експорт капіталу з Німеччини був офіційно дозволений у 1952 р. Зворотну тенденцію має динаміка прямих інвестицій. Частка прямих капіталовкладень німецьких фірм за кордон у загальному обсязі зарубіжних інвестицій останніми роками становить від 25 до 35%, тоді як аналогічний показник для іноземних капіталовкладень в економіку Німеччини не перевищує 5%. Головні інвестори Німеччини – кредитні інститути, інвестиційні і страхові компанії. У виробничому секторі найбільша інвестиційна активність спостерігається в хімічній промисловості та автомобілебудуванні. Уряд Німеччини надає гарантії для прямих інвестицій німецьких компаній за кордон і цим підвищує свою експансію на світовому ринку [2]. Німецька модель соціального ринкового господарства, що сформувалася в основному у результаті реформ Л. Ерхарда наприкінці 1940–1950-х рр., визначається як поєднання ефективного конкурентного ринкового господарства із сильною соціальною (перерозподільчою) політикою, що забезпечує реалізацію принципу соціальної справедливості. Проте концепція цієї моделі із самого початку спиралася на ефективну конкуренцію і запобігання концентрації економічної влади, внаслідок чого державне втручання обмежується; причому потреба в такому втручанні має скорочуватися, оскільки ефективний розвиток ринкової економіки знімає гостроту соціальних проблем. На практиці початкова модель піддалася зовнішній дії “глобального регулювання” і монетаристського регулювання пропозиції. Ряд базових елементів (тарифна автономія, система обов’язкового соціального страхування) істотно знижує ефективність економіки. Криза моделі вимагає її глибокого реформування, за якого можливе повернення на новому рівні до початкових принципів [2, с. 95].

Японська практика регулювання ЗЕД спирається на широку нормативно-правову базу. Системою заходів законодавчого й адміністративно-правового регулювання є ієрархічна піраміда, яку завершує закон про валютний обмін і зовнішню торгівлю. Цей закон визначає загальну концепцію державного регулювання і має узагальнювальний характер. Він делегує повноваження детального делегування ЗЕД в тих чи інших сферах підзаконним актам. На думку японців, це дасть змогу більш повно враховувати й адекватно реагувати на зміни в міжнародній законодавчій ситуації і нові моменти в розвитку національного господарства. Також законодавство складають закони, які регулюють основні блоки ЗЕД: експортно-імпортні операції; митно-тарифну сферу; обслуговування зовнішньої торгівлі (закони про експортну інспекцію, страхування зовнішньої торгівлі, надзвичайні заходи з розвитку імпорту і розширення прямих інвестицій в Японії, банках, страховому бізнесі, цінних паперах, біржах та інше); стандарти і технічні вимоги (закон про промислову стандартизацію та інше); права інтелектуальної власності (закони про патенти, авторські права тощо). Митне регулювання ЗЕД тісно пов'язується із завданнями структурної переорієнтації економіки. Розв’язанню поставлених завдань сприяє широка диференціація ставок митного тарифу.

Важливим напрямом державної участі в ЗЕД є інформаційне забезпечення комерційної роботи, збір і аналіз зарубіжної комерційної інформації. Показовим прикладом є Японська організація сприяння розвитку зовнішньої торгівлі (ДЖЕТРО), створена в 1958 р. Вона є некомерційною і повністю фінансується урядом. ДЖЕТРО займається вивченням світових товарних ринків, збором і аналізом маркетингової інформації, організацією виставок японських товарів за кордоном і інших торговельних виставок у Японії, рекламою і видавничою справою. Ця організація має 79 представництв у 56 країнах світу. Маючи розгалужену мережу різного роду закладів у багатьох країнах світу, ДЖЕТРО є одним із найбільших у світі джерел ділової інформації, її база даних оперує великою кількістю відомостей, у тому числі масштабним переліком зарубіжних експортерів і японських імпортерів [9, с. 160]. Японія у 2009 р. займала четверте місце в міжнародному товарообігу, що становило 1133 млрд дол. США, або 9% загального світового зовнішньоторговельного обороту.

Наразі до п’ятірки лідерів торговельних країн світу входить Франція з такими показниками у 2009 р.: експорт товарів – 485 млрд дол. США, імпорт – 560 млрд дол. США – бо, перш за все, зовнішня торгівля, є однією з найбільш динамічних галузей і головною формою участі країни в системі світогосподарських відносин.

Французький уряд певний час підвищував протекціоністські митні збори, при цьому в країні переважав імпорт товарів. Відставання експорту в 1,6 раза пояснювалося вільним розвитком господарства. Згодом Франція відігравала роль світового кредитора. До 1970-х рр. XIX ст. капітали спрямо-

вувалися в облігації, акції промислових підприємств. З кінця XIX ст. Франція вивозила капітал переважно в позиковій формі, тобто надавала його у вигляді державних позик і цінних паперів [4, с. 15]. Зростання рівня відкритості французької економіки виявляється в збільшенні експортної спрямованості виробництва в провідних галузях промисловості. Експортна квота в обробній промисловості перевищує 36% при явному домінуванні галузей електротехнічного і транспортного машинобудування [5, с. 272].

Французька модель державного регулювання ЗЕД характеризується надзвичайно широкими для ринкової економіки масштабами діяльності держави. Ринкові регулятори в країні традиційно слабші, ніж в інших розвинутих країнах. Це зближує господарський механізм, що склався у Франції, з його південноєвропейськими варіантами (відносна слабкість національних підприємців, функції яких значною мірою бере на себе держава, в соціальному аспекті – наявність впливових лівих політичних сил). На сьогодні роль держави в економіці надзвичайно сильна, а діяльність підприємств надмірно регламентована [2, с. 96].

Великобританія, яка завжди відігравала провідну роль в світовій торгівлі, у 1940-х рр. здійснювала політику вільної торгівлі та поміркованого протекціонізму, бажаючи встановити економічне панування у світі. Режим торговельної політики світового ринку негативно вплинув на розвиток зовнішньоторговельних зв’язків країни. Зовнішньоторговельний баланс Великобританії пасивний, тобто імпорт переважає над експортом, проте платіжний баланс за всіма формами зовнішньоекономічних зв’язків активний.

Розвивається сфера послуг, значення якої в експорті Великобританії зростає [4, с. 116]. Поглиблення міжнародного розподілу праці призвело до того, що Великобританія почала у дедалі більших масштабах ввозити промислові товари, частина з яких не вироблялася в країні. Зростання імпорту призвело до вживання активних заходів щодо розширення експорту, проте за темпами його зростання держава все ж таки значно відставала від інших розвинутих країн, і її частка у світовому експорті знизилася. На сьогодні питома вага обробної промисловості в експорті Великобританії зростає. Приблизно 40% експорту припадає на продукцію машинобудування. Одним з головних завдань ТНК держави є захоплення ринків збуту країн, що розвиваються.

Італійська модель має такі самі специфічні особливості південно-європейської соціально-економічної моделі, як і інші країни європейського Середземномор’я. Їй притаманні такі властивості: переважання “сімейного” типу власності, що супроводжується високим рівнем концентрації капіталу у верхній ланці виробничої структури при надзвичайному його розпорошенні в нижньому, базовому ешелоні; пряма та активна, аж до диригування, участь держави у виробничому процесі; експортна спеціалізація на галузях середнього технологічного рівня, включаючи деякі види послуг (туризм), при хронічно негативному сальдо обміну технологією з країнами-лідерами [2, с. 97]. Зовнішньоторговельний оборот Італії у 2009 р. становив 819 млрд дол. США, у тому числі експорт – 406 млрд дол. США, імпорт – 413 млрд дол. США.

IV. Висновки

Таким чином, раціональні елементи державного регулювання ЗЕД у зарубіжних країнах можуть бути використані в Україні за умови всебічного врахування стану її економіки та національних особливостей. Очевидна необхідність підвищення ролі держави в організації та здійсненні ЗЕД, особливо в кризові, перехідні і стабілізаційні періоди. Стосовно українських умов це означає не повернення до системи державної монополії на ЗЕД, а посилення організаційного і контрольного начала. Стає виправданим розширення державної участі у визначенні й реалізації цілей, пріоритетів, основних напрямів структурної політики, її тісного зв'язку із зовнішньоекономічним регулюванням.

Особливого значення набуває зміцнення в Україні законодавчого і нормативного організаційно-правового підґрунтя державного регулювання ЗЕД. Бажано підвести законодавчу базу під ті форми зовнішньоекономічних зв'язків, які ще не мають законодавчої регламентації. Позитивну роль може відіграти внесення змін і доповнень до ряду важливих чинних законів, указів Президента, постанов Уряду.

В Україні назріла потреба у формуванні загальнодержавної системи інформаційного забезпечення зовнішньоторговельної діяльності, необхідна умова ефективного функціонування якої – створення широкої мережі інформаційно-консультативних служб.

Зарубіжний досвід свідчить про важливість посилення захисту внутрішнього ринку, зокрема, підтверджує, що ефективне здійснення функцій регулювання і контролювання у сфері ЗЕД можливе лише за умови залучення всього спектра інструментів, котрі існують у цій сфері. В Україні, де державними органами застосовується порівняно вузький набір засобів регулювання, було б корисним узяти на озброєння весь їх арсенал.

Література

1. Гребельник О.П. Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності : підручник / О.П. Гребельник. – К. : Центр навч. літ-ри, 2005. – 696 с.

2. Гутник В. Модели социально-экономического развития стран Западной Европы / В. Гутник // Общество и экономика. – 2000. – № 2. – С. 92–98.
3. Козак Ю.Г. Міжнародна економіка: в питаннях та відповідях / Ю.Г. Козак, В.В. Ковалевський, К.І. Ржепішевський. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 608 с.
4. Лановик Б.Д. Економічна історія України і світу : підручник / Б.Д. Лановик, З.М. Матисякевич, Р.М. Матейко ; [за ред. Б.Д. Лановика]. – 4-те вид., випр. і доп. – К. : Вікар, 2001. – 477 с.
5. Мировая экономика. Экономика зарубежных стран : учеб. для вузов / [Е.Ф. Авдокушин, А.В. Бойченко, В.Ф. Железова, В.А. Зубенко ; под ред. В.П. Колесова и М.Н. Осьямова]. – 3-е изд. – М. : ФЛИНТА : Моск. психол.-соц. ин-т, 2001. – 479 с.
6. Мировая экономика: введение во внешнеэкономическую деятельность : учеб. пособ. для вузов / [М.В. Елова, Е.К. Муравьева, С.М. Панферова и др. ; под ред. А.К. Шуркалина, Н.С. Цыпиной]. – М. : Логос, 2000. – 248 с.
7. Пісьмаченко Л.М. Державне управління зовнішньоторговельною діяльністю в Україні: регулювання та контроль : монографія / Л.М. Пісьмаченко. – Донецьк : Юго-Восток, Лтд, 2008. – 366 с.
8. Погорлецкий А.И. Экономика зарубежных стран : учебник / А.И. Погорлецкий. – СПб. : Изд-во Михайлова В.А., 2000. – 492 с.
9. Стеченко Д.М. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / Д.М. Стеченко. – 2-ге вид., стереотип. – К. : Знання, 2004. – 262 с.
10. Abrams M. Emerging Clusters in Regional Economies. Paper Presented at the Technopolis'99 Conference, Ottawa / M. Abrams. – Canada. – september.
11. International Trade Statistics 2010 [Електронний ресурс] / World Trade Organization. – Geneva: WTO Publications, 2010. – 251 p. – Режим доступу: http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2010_e/its2010_e.pdf.
12. Porter M. Competitive Advantage, Agglomeration Economies and Regional Policy. International Regional Science Review 19, nos. 1&2, 2001.

Скрябіна Д.С. Зарубіжний досвід державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності

Анотація. *У статті проаналізовано досвід державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності високорозвинутих країн світу та визначено шляхи вдосконалення і способи застосування зарубіжного досвіду в Україні.*

Ключові слова: *державне регулювання, зовнішньоекономічна діяльність, державна політика, зарубіжні країни, високорозвинуті країни.*

Скрябина Д.С. Зарубежный опыт государственного регулирования внешнеэкономической деятельности

Аннотация. *В статье проанализирован опыт государственного регулирования внешнеэкономической деятельности в высокоразвитых странах мира и определены пути усовершенствования и способы применения зарубежного опыта в Украине.*

Ключевые слова: *государственное регулирование, внешнеэкономическая деятельность, государственная политика, зарубежные страны, высокоразвитые страны.*

Skryabina D. Foreign experience of public adjustmen of external economic activities

Annotation. *In the article the experience of public adjustment of external economic activities in highly developed countries of the world is analysed and the ways of improvement and foreign experience application in Ukraine are defined.*

Key words: *public regulation, external economic activities, foreign countries, highly developed countries.*

УДК 35.078.3:316.46.058.5

ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА ЯК ІНСТРУМЕНТ СУЧАСНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Степанов В.Ю.

Харківська державна академія культури

І. Вступ

У зв'язку з визнанням у науковому світі провідної ролі інформації і переходом людства в третє тисячоліття в інформаційному суспільстві виникла необхідність розгляду розвитку процесів управління в інформаційній політиці держави. При цьому поняття "інформаційна політика" (далі – ІП) тлумачиться здебільшого цілком однозначно. Під цим терміном розуміється спосіб поводження з наявними інформаційними потоками і ресурсами з боку різних суб'єктів. Кожен конкретний випадок застосування поняття може розглядатися і як результат поєднання суб'єктивних і випадкових обставин. Свідомо або несвідомо кожен учасник інформаційного процесу неминуче розкривається як такий, що має абсолютно чітку мету і цінності.

Визначенню понять, що характеризують окремі теоретичні та практичні аспекти формування інформаційного суспільства та ІП у суспільстві, присвячено ряд праць зарубіжних і вітчизняних авторів: Д. Белла, Е. Тоффлера, Й. Масуди, М. Пората, А. Туренна, Дж. Гелбрейта, Р. Арона, П. Дракера, Т. Стоуньєра, М. Маклюена, Е. Гідденса, М. Кастельса, Ф. Уебстера, В.Б. Авер'янова, Г.В. Атамчука, В.Г. Афанасьєва, В.Д. Бакуменко, О.М. Бандурка, І.Л. Бачило, В.Ю. Бикова, О.В. Гриценко, П.Ф. Гураля, В.Ф. Іванова, О.В. Литвиненко, Є.А. Макаренко, І.В. Огірко, Г.Г. Почепцова, В.П. Троня, П.А. Цегольника, В.М. Шейка, О.С. Шевчука, С.А. Чукут, В.І. Хомякова та ін.

Варто підкреслити, що в багатьох сучасних теоретико-методологічних і прикладних дослідженнях частково відсутній опис механізму формування української інформаційної політики, а теорія ІП розроблена не достатньо через ряд обставин.

По-перше, поки що в наукових працях розвитку ІП не приділялося належної уваги, зокрема, щодо комплексного уявлення про атрибутивно-онтологічну суть цього феномену. У зв'язку із цим існує значна кількість наукових підходів, думок і оцінок явищ, пов'язаних з наочною галуззю ІП.

По-друге, невизначеність предмета ІП зумовлює і відсутність загальної методології її дослідження. За таких умов досить часто спроби формування наукової теорії ІП затьмарюються результатами прикладного аналізу. ІП в управлінському контексті, при всьому різноманітті можливих інтересів існуючих досліджень, зазвичай зводиться до суто кількісного контролю за протіканням інформаційних потоків. На підставі кількісних показників будуються твердження про більшу або меншу інформаційну відвертість певного суб'єкта. Це і зумовлює актуальність розгляду питань інформаційної політики.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – визначити форматизовані схеми сучасної інформаційної політики і виявити універсальні управлінські компоненти дій, що розкривають специфіку процесів управління в інформаційній сфері сучасного суспільства.

ІІІ. Результати

У другій половині XX ст. в структурі термінологічного апарату, що дає наукове уявлення про інформаційне суспільство, а також формує методологію його вивчення, виникло поняття "інформаційна політика". Інформація являє собою об'єкт навмисної маніпуляції і виконує технічну функцію. У понятті "інформаційна політика" відображено два сутнісних аспекти: визнання інформації як найважливішого чинника суспільного розвитку і необхідність управління інформаційними явищами та процесами [2]. Якщо в традиційних підходах до інформаційної політики відсутня необхідність трактування природи інформації і форм її виявлення в сучасному світі, то визнання інформаційного простору як чинника глобальних змін на всіх рівнях соціальної модернізації робить таке тлумачення ключовим фактором для реального вибудовування стратегій діяльності і формування особливої управлінської політики в інформаційному суспільстві.

Варіанти визначення ІП в управлінні істотно відрізняються один від одного залежно від підходів, що використовуються для виділення наочно-процесуальної і суб'єктно-об'єктної складових цього феномену. Як слушно відзначає у своєму дослідженні Ф.Ю. Кушнарьов, "в умовах побудови інформаційного суспільства інформація є невід'ємним атрибутом соціального управління в цілому, інформаційне управління – його

частиною. Але є особлива сфера, пов'язана з управлінням самою інформацією, тобто з управлінням інформаційними процесами, складовими ядра інформаційної політики" [6].

Складнішим, однак таким, що належить до того самого комплексу уявлень, процесом є контроль за управлінням та розподілом потоку інформації – з тим, щоб певна інформація досягла окресленої цільової групи і заздалегідь запланованого ефекту. При цьому об'єктом діяльності стає вже сама цільова група, а інформація – інструментом дії.

Таким чином, рамковими умовами існування такого явища, як інформаційна політика, є інтерактивна форма комунікації, особливий її зміст, який може бути інтерпретований і як виробництво та відтворення гуманітарного знання, і як особливий тип суб'єкта, що приймає певні правила взаємодії з іншими учасниками комунікації.

Залежно від мети використання поняття "інформаційна політика" в спробах його формулювання можна виділити такі три напрями: фундаментально-теоретичний, теоретико-прикладний і проблемно-прикладний.

При визначенні поняття "інформаційна політика" у сучасному фундаментально-теоретичному напрямі прослідковується мета створити універсальне визначення, що претендує на використання його як наочного підґрунтя для науково-теоретичних досліджень і навчальних дисциплін.

С.Е. Зуєв пропонує "універсальний" інституційний підхід [4]. Він вважає, що в більшості випадків поняття "інформаційна політика" трактується цілком однозначно як спосіб поводження з наявними інформаційними потоками і ресурсами з боку різних інституційних суб'єктів. Учений робить спробу осмислити події, що сталися в другій половині XX ст., коли з появою інформаційного простору феномен інформаційної політики набув якісно нового змісту. При цьому сучасна ІП є особливим типом комунікацій, що визначає способи поведінки в просторі інформаційних потоків між особливим типом суб'єктів, предметом діяльності яких є специфічний різновид знань, що забезпечує оформлення інформації в тих чи інших конфігураціях.

Таким чином, у визначенні ІП, запропонованому С.Є. Зуєвим, можна побачити два підходи, що утворюють в структуру фундаментально-теоретичного напряму. Умовно їх можна назвати управлінським й комунікаційним.

У визначенні ІП в рамках фундаментально-теоретичного напряму можна виділити і культурологічний підхід. Його прихильники вбачають мету ІП у формуванні особливого типу інформаційного простору, котрий сприяє реалізації інноваційного потенціалу суспільства [8]. Предметом ІП визначається інформаційний простір як чинник, що забезпечує суспільний розвиток.

Теоретико-прикладні варіанти інтерпретації феномену "інформаційна політика" орієнтовані на розробку методології для розв'язання практичних завдань у сфері державного або корпоративного управління.

У різних випадках вітчизняної практики аналізу ІП використовуються державний підхід і визначення державної інформаційної політики (далі – ДІП), сформульоване в Законі України "Про інформацію" [1]. Згідно з цим Законом "державна інформаційна політика – це сукупність основних напрямів і способів діяльності держави по одержанню, використанню, поширенню та зберіганню інформації" [1].

Виділення іншого підходу в рамках теоретико-прикладного напряму пов'язане з активізацією досліджень у сфері управління ІП компаній. У цьому випадку під терміном "інформаційна політика" розуміється управління інформаційними потоками [5]. Якщо в рамках державного підходу прикладне завдання ІП має більш загальне формулювання, то в рамках корпоративного підходу – конкретніше.

Основою досягнення мети ДІП є створення єдиного інформаційно-телекомунікаційного простору країни як бази для розв'язання завдань соціально-економічного, політичного, культурного розвитку та забезпечення її безпеки [3].

До державного підходу теоретико-прикладного напряму визначення управлінської концепції ІП відноситься й інформаційна політика державного апарату, його окремих органів. Так, у праці "Інформаційні технології в регіональному управлінні" [9] дається визначення ІП органів влади, що уявляється як діяльність державних, регіональних та міських органів влади, пов'язана з регулюванням стосунків між суб'єктами в інформаційній сфері. При цьому, як вважають автори, ІП охоплює такі тенденції:

- виділення принципових завдань, визначення перспективних, а також найближчих цілей, на досягнення яких має бути спрямована діяльність органів влади в інформаційній сфері;
- вироблення методів, засобів, форм діяльності та організації, за допомогою яких можна досягти поставленої мети;
- підбір та розподіл кадрів, здатних зрозуміти і виконати накреслені завдання.

Ці тенденції свідчать про те, що в сучасному суспільстві необхідно мати інформаційний порядок, що відповідає демократичним вимогам, тобто таку організацію інформаційного простору, яка передбачає повно-

цінну реалізацію прав громадян на доступ, отримання, розповсюдження і використання інформації відповідно до їх потреби бути оптимально інформованими задля ухвалення і реалізації максимально правильних рішень як щодо управління державою, так і в усіх інших сферах життєдіяльності. У забезпеченні такого інформаційного порядку важливу роль відіграє ДІП, що реалізовується у різних напрямах, найважливішим із яких для нас є державна політика у сфері засобів масової інформації (далі – ЗМІ).

Тривалий час поле досліджень ІП у сфері ЗМІ було звужене до вивчення функціонування каналів розповсюдження політичної інформації – інформації про засоби, способи, зміст діяльності владних суб'єктів, механізмів формування влади та її здійснення.

На сьогодні це питання отримало нову інтерпретацію, в рамках якої ЗМІ розглядаються як важливий чинник соціально-економічного, науково-технічного та культурного розвитку суспільства.

Отже, до теоретико-прикладного напряму визначення інформаційної політики відноситься й ІП ЗМІ. Проте варто уточнити, що досить часто ІП конкретного ЗМІ зводять до структурно-тематичної спрямованості і формату відповідного друкарського або мережевого видання, теле- або радіопрограми.

Нарешті, в рамках проблемно-прикладного напряму у визначенні ІП формулюється предмет розв’язання конкретного управлінського завдання.

У проектному документі ЮНЕСКО, де визначено керівні принципи зі створення, просування і забезпечення суспільного доступу до інформації, сфера ІП обмежується обговоренням ключових питань, принципів і політики, які можуть допомогти в розвитку виробництва, розповсюдженні, збереженні і використанні інформації соціумом як у країнах, що розвиваються, так і в тих державах, які вже досягли високого рівня національного розвитку [7].

На відміну від теоретико-прикладного напряму до визначення ІП, представники проблемно-прикладного напряму не намагаються трактувати суть явища в певному контексті, а формулюють свою робочу дефініцію і наповнюють її конкретним, “прикладним” змістом. Спроба структурувати множинність напрямів і підходів до визначення ІП розкриває головну проблему науково-теоретичного змісту цього поняття, що полягає у відсутності методологічного апарату його дослідження.

Подолати “суб'єктивізм” прикладного аналізу можна за допомогою основних гносеологічних методів дослідження: дедуктивного аналізу, типологізації і моделювання.

Результати прикладного аналізу разом з іншими формами ІП – різними формалізованими моделями явищ соціальної дійсності: моральністю, етикою, кодексами, системою законодавства, корпоративними стосунками тощо – мають використовуватися як емпірична база.

IV. Висновки

На основі вищезазначеного можна зробити такі висновки. Необхідно створити нову концептуальну теорію, що визначила б принципи і напрями дослідження управлінського аспекту сучасної інформаційної політики, де як найбільш поширені об'єкти дослідження виступали б соціальні утворення трьох типів, а саме: державний, корпоративний, редакційний (рівень ЗМІ).

Виділення видів об'єктів дослідження сучасної ІП потрібно обґрунтувати, виходячи з таких змін у системі ухвалення рішень з урахуванням політичного контексту соціальної динаміки, а саме: визнання зростаючої ролі інформації як ресурсу впливу, управління; визнання легітимності “інформаційного капіталу”, тобто зростаючої ролі інформаційних ресурсів як об'єктів господарсько-економічної діяльності.

Предметом дослідження ДІП є комплексна діяльність усіх органів державного управління з визначення і досягнення стратегічних цілей розвитку процесів та явищ інформаційної сфери відповідно до ціннісно-цільової настанови національно-державного типу соціальної організації й управління.

Предметом вивчення ІП ЗМІ є редакційна діяльність щодо формування та управління інформаційним портфелем ЗМІ відповідно до інформаційних інтересів цільових аудиторій.

Здебільшого використання поняття “інформаційна політика”, його смислове управлінське наповнення, по суті, відображають результат “середнього”, науково-прикладного рівня досліджень. Як різновид прикладного знання такий підхід орієнтується на опис і вивчення конкретної проблеми, що стоїть перед суб'єктом, тобто тих елементів дійсності, які зачіпають різні сфери досліджуваного наочного простору і не мають чітких однотипних зв'язків та інших аналогічних параметрів.

Література

1. Закон Украини “Про інформацію” від 02.10.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
2. Закон Украини “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки” від 09.01.2008 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 12. – Ст. 102.
3. Закон України “Про Концепцію Національної програми інформатизації” (зі змінами, внесеними згідно із Законом

№ 3421-IV(3421–15)) від 09.02.2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 22. – Ст. 199.
4. Зуев С.Э. Измерения информационного пространства (политики, технологии, возможности) // Музеи будущего: информационный менеджмент / С.Э. Зуев ; [сост. А.В. Лебедев]. – М., 2001.
5. Калинина А.Э. Развитие информационного пространства региональной хозяйственной системы / А.Э. Калинина. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2005. – С. 14–26.
6. Кушнарев Ф.Ю. Информационная политика государственных органов управления как объект политического анализа : материалы Всерос. науч.-практ. конф. аналитических работников / Ф.Ю. Кушнарев // Власть. – 2004. – № 8. – С. 50.
7. Программа ЮНЕСКО “Информация для всех”. Отчет 2004–2005 гг. : пер. с англ. / [Л.В. Петрова ; Российский комитет Программы ЮНЕСКО “Информация для всех”]. – М., 2006. – 165 с.
8. Информационная культура в структуре новой парадигмы образования : сб. ст. / [науч. ред. Н.И. Гендина]. – Кемерово : Кемеровская гос. академия культуры и искусств, 1999. – 181 с.
9. Інформаційні технології в регіональному управлінні : навч. посіб. / [М.П. Бутко, І.М. Бутко, М.Ю. Дітківська та ін.]. – К. : Знання України, 2006. – 282 с.

Степанов В.Ю. Інформаційна політика як інструмент сучасного державного управління

Анотація. *У статті розглянуто різні підходи до визначення інформаційної політики в управлінському контексті.*

Ключові слова: *інформаційна політика, інформаційний простір, управління, суспільство.*

Степанов В.Ю. Информационная политика как инструмент современного государственного управления

Аннотация. *В статье рассмотрены разные подходы к определению информационной политики в управленческом контексте.*

Ключевые слова: *информационная политика, информационное пространство, управление, общество.*

Stepanov V. Informative policy as instrument of modern state administration

Annotation. *In the article different approaches to the determination of informative policy in an administrative context are exemined.*

Key words: *informative policy, informative space, management, society.*

УДК 35.078.7

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ БАНКІВСЬКОЮ СИСТЕМОЮ: СУТНІСТЬ ТА ВИЗНАЧЕННЯ

Шпачук В.В.
кандидат наук з державного управління, доцент
Національна академія статистики, обліку та аудиту, м. Київ

І. Вступ

Стійкий розвиток будь-якої країни на сучасному етапі неможливий без ефективної та стабільної банківської системи, яка постійно перебуває під впливом різноманітних ризиків, кризових явищ, а останнім часом під впливом тривалої світової фінансової кризи, глобалізації, загальносвітових трансформаційних процесів. Водночас ефективність і стабільність функціонування будь-якої банківської системи значною мірою залежать від ефективності органів державного управління, інструментарію, що використовується органами державної влади, адже саме на них покладається справляння регулювальних, організуційних та координаційних впливів на всі сфери життєдіяльності суспільства в цілому і банківську сферу зокрема. Внаслідок цього виникає необхідність чіткого розуміння сутності та формування єдиного підходу до визначення державного управління банківською системою.

На сьогодні і у вітчизняній, і у зарубіжній науковій літературі немає єдиного підходу до визначення терміна “державне управління банківською системою”, що стало причиною різноплановості пропонованих науковцями та дослідниками трактувань цього поняття, а також вивчення відповідного питання.

Дослідженню окремих питань розвитку банківських систем та державного управління банківськими системами присвячено праці таких зарубіжних та вітчизняних науковців, як: Д. Бартс, Ч. Гудхарт, А. Гранбіхлер, П. Дарлап, Д. Капріо, Д. Левелін, Р. Левін, К. Охлер, Ф. Чана, П. Хартман, О. Антонюк, Я. Гейвандов, Ю. Крохін, І. Попов, О. Барановський, А. Гальчинський, В. Геєць, О. Дзюбик, О. Дзюблюк, О. Іваницька, Л. Конопатська, В. Корнєєв, А. Мороз, В. Міщенко, Р. Михайлюк, М. Савлук, Д. Фьоклін та ін.

ІІ. Постановка завдання

Метою статті є формування визначення терміна “державне управління банківською системою” на підставі аналізу наукової літератури, присвяченої дослідженню цього питання.

ІІІ. Результати

Незважаючи на значну кількість та різноманітність праць, у яких розглядаються питання діяльності банківських систем та державного управління ними, багатогранність здійснених досліджень із цього питання, воно залишається недостатньо вивченим:

- зберігаються різноманіття та суперечливість процесів становлення і розвитку банківських систем та державного управління ними;
- основний акцент у дослідженнях робиться переважно на економічних або правових аспектах управління банківською системою, тоді як державно-управлінський аспект потребує подальшого суттєвого вивчення як у теоретико-методологічному, так і практичному планах;
- недостатньо уваги в дослідженнях приділяється системним підходам до вивчення механізму державного управління банківською системою;
- не завжди враховуються інституціональні зміни фінансового та банківського секторів світу;
- державне управління банківською системою розглядається в аспекті розв’язання певних державних завдань або реалізації функцій, а не як окрема категорія;
- увага приділяється не стільки управлінню банківською системою, скільки наглядовій функції державних установ.

Необхідно також наголосити на тому факті, що питанню державного управління банківською системою в наукових дослідженнях у галузі науки державного управління приділяється неналежна увага. Це підтверджує здійснений нами аналіз реєстру дисертацій у галузі науки державного управління, які були захищені у період з 1997 по 2008 рр. (цей реєстр започаткований і ведеться в Експертній раді ВАК України з державного управління). Результати аналізу дисертаційних досліджень показали, що:

- з-поміж усіх кандидатських (понад 600 праць) та докторських (близько 100 праць) дисертацій, що були захи-

щені у галузі науки державного управління впродовж 1997–2008 рр., тільки декілька було присвячено питанням державного регулювання банківської системи і різних сфер фінансової системи;
- у працях, присвячених державному регулюванню банківської системи досліджуються лише окремі його аспекти або напрями, переважно фінансові або нормативні (наприклад, дисертації В. Бойко, Л. Донченко, Д. Фьокліна);
- у цих дослідженнях розглядається не вся система державного управління банківською системою, не всі основні органи державної влади, що задіяні в управлінні, а переважно центральний банк, його функції, завдання, деякі аспекти діяльності.

Таким чином, маємо ситуацію, коли деякі важливі питання, які мають вагоме значення для стабільного розвитку та функціонування банківської системи, не були повною мірою та системно досліджені, і щодо них існують різноманітні, інколи протилежні погляди. Хоча, як зазначає Г. Атаманчук, "для державного управління системне вираження його компонентів, елементів та їх взаємозв'язків має принципове теоретичне і методологічне значення. Адже інші види управління не мають ані такої чисельності елементів, ані такої чисельності їх взаємозв'язків" [1, с. 73].

Це стосується багатьох аспектів державного управління банківською системою, починаючи від сутності поняття державного управління банківською системою, адже, як показав аналіз наукових джерел, мають місце не тільки різні підходи до визначення цього поняття, а й різні терміни для означення відповідного процесу – "державне регулювання банківської системи", "державне регулювання банківської діяльності", "державне регулювання банківської сфери", "державне управління/регулювання банківського сектора", "державне управління/регулювання кредитних або фінансово-кредитних установ" та ін.

Ми вважаємо, що більш чітко та повно відображає зміст і сутність досліджуваного нами процесу термін "державне управління банківською системою". Стосовно необхідності застосування поняття управління варто зазначити, що регулювання спрямовано здебільшого на "приведення механізмів та їх частин у такий стан, за якого вони можуть правильно, нормально функціонувати" [2, с. 585]. На нашу думку, управління, в тому числі і державне, є ширшим поняттям, що передбачає і регулювання. Зокрема:
- за Г. Атаманчуком та В. Бакуменком, "державне управління – це практичний, організаційний і регулювальний вплив держави" [3, с. 34; 4, с. 63];
- за Н. Глазуновою "державне управління – це цілеспрямований організаційно-регулювальний вплив держави" [5, с. 13];
- за О. Роєм, "державне управління – це процес регулювання відносин усередині держави…" [6, с. 14];
- за Б. Курашвілі, "державне управління – це діяльність державного апарату з регулювання суспільних відносин…" [7, с. 99].

Р. Голощапов та А. Пятков вважають, що в інтерпретації поняття "регулювання" акцентується на внутрішніх механізмах функціонування системи в рамках визначених керівним суб'єктом правил, що забезпечує підтримання її стійкості, а в понятті "управління" – здебільшого на зовнішньому цілеспрямованому впливі на систему, що є фактором збереження та стимулювання певної спрямованості її саморозвитку [8, с. 27]. На нашу думку, така позиція є не досить правильною, адже регулювання може здійснюватись на зовнішньому рівні, а управління – на внутрішньому рівні системи. Водночас цікавою є позиція Д. Зеркіна та В. Ігнатова, які зазначають, що державне управління складається із сукупності взаємопов'язаних типових дій, що утворюють структуру управлінського процесу, серед яких вони виділяють і регулювання [9].

Що стосується сутності поняття "державне управління банківською системою" (див. табл.), то дослідження цього питання та надані визначення є цілком слушними і важливими, але не завжди відображають специфіку відповідного процесу, його системність, комплексність тощо. Серед найбільш характерних особливостей державного управління банківською системою, які використовуються в науковій літературі для визначення його сутності, можна виділити такі:
- державне управління як сукупність або система відносин;
- державне управління як нормотворча діяльність або система специфічних правил;
- державне управління як діяльність центрального банку або інших наглядових органів;
- державне управління як комплекс заходів або сукупність механізмів;
- державне управління як процес.

Виходячи із наукових надбань, ми вважаємо, що державне управління банківською системою – це об'єктивна функція держави у вигляді цілеспрямованого управлінського впливу органів та установ державної влади на банківську систему, що реалізується за допомогою відповідних механізмів, заходів і ресурсів з метою досягнення її найбільшої ефективності та стійкості, стимулювання розвитку економічних процесів у країні.

Таблиця

Визначення державного управління банківською системою

Автори	Визначення
О. Дзюблюк, Р. Михайлюк	Державне регулювання банківської діяльності є централізованим впливом на банківську систему, і його можна розуміти як комплекс заходів щодо регламентації банківських операцій, встановлення кількісних та якісних обмежень параметрів банківської діяльності, а також створення належних макроекономічних умов функціонування для забезпечення стабільного розвитку й фінансової стійкості банків [10, с. 151]
І. Попов	Державне регулювання банківської діяльності – це нормотворча та індивідуально-владна діяльність суб'єктів регулювання, спрямована на впорядкування створення та діяльності кредитних організацій, банківської системи в цілому, формування та підтримання стійкого правового порядку у сфері банківської діяльності [11, с. 16]
Ю. Крохіна	Сутність державного регулювання банківської діяльності визначається правовим статусом кредитних організацій (має два взаємопов'язані елементи: статус приватної юридичної особи, яка здійснює цивільно-правові угоди, спрямовані на отримання прибутку, та публічний статус суб'єкта фінансового права, який бере участь у грошово-кредитному обігу державних фінансових коштів) та характером банківських операцій, що ними виконуються [12, с. 592]
Д. Фьоклін	Державне регулювання банківської діяльності потрібно розглядати як об'єктивний процес, основою якого є окреслення меж, що здійснюється за допомогою різноманітних методів та інструментів, задля досягнення стабільності в банківській системі [13, с. 340]
О. Антонюк	Система державного регулювання банківської системи – це сукупність відносин, що виникають у процесі реалізації державою своїх економічних інтересів у банківській сфері, а також кредитних інститутів, створених нею з метою приведення цих відносин у відповідність із завданнями, що вирішуються, і умовами функціонування національного господарства [14, с. 187]
Я. Гейвандов	Державне регулювання банківської системи – це об'єктивні, реально існуючі суспільні відносини, що виникають між державою, суспільством, споживачами банківських послуг та економічними інститутами, які утворюють банківську систему [15]
Д. Бартс, Д. Капріо, Р. Левін	Державне регулювання банківської системи – в широкому значенні, це комплекс актів, що визначають та регулюють банківську діяльність, і відповідних механізмів [16, с. 4]

IV. Висновки

Питанню сутності терміна "державне управління банківською системою" присвячено значну кількість праць, як результат – трактування відповідного поняття у різних дослідженнях може суттєво відрізнятись, акцентуючи увагу на його різних аспектах. Аналіз зазначених праць щодо сутності поняття державного управління банківською системою дав нам змогу виділити основні характерні особливості, які є ключовими і покладаються в основу визначення цього терміна різними науковцями та дослідниками, сформулювати власну дефініцію державного управління банківською системою.

Водночас необхідно зазначити, що в наукових розробках у галузі науки державного управління питанням державного управління банківською системою, вивчення його механізмів, методів тощо приділяється недостатня увага. Варто також відзначити неналежний рівень системності здійснених досліджень із цього питання. На нашу думку, саме цей аспект і потребує подальшого детального вивчення, обґрунтування та формування відповідних теоретичних і методологічних засад задля досягнення найбільшої ефективності при їх практичному застосуванні.

Література

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук. – М. : Юридическая литература, 1997. – 400 с.
2. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов. – М. : Рус. яз., 1986. – 797 с.
3. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук. – 2-е изд., доп. – М. : Омега-Л, 2004. – 434 с.
4. Державне управління : словник-довідник / [уклад.: В.Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варзар та ін. ; за заг. ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменка]. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
5. Глазунова Н.И. Система государственного управления : учеб. для вузов / Н.И. Глазунова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 276 с.
6. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления : учеб. пособ. / О.М. Рой. – СПб. : Питер, 2003. – 186 с.
7. Курашвили Б.Н. Очерк теории государственного управления / Б.Н. Курашвили. – М., 1987. – 242 с.
8. Голощапов Р.В. Государственное управление : учеб. пособ. / Р.В. Голощапов, А.Г. Пятков. – Хабаровск : ДВАГС, 2005. – 183 с.
9. Зеркин Д.П. Основы теории государственного управления : курс лекций / Д.П. Зеркин, В.Г. Игнатов. – Ростов н/Д, 2004. – С. 53–56.
10. Дзюблюк О.В. Фінансова стійкість банків як основа ефективного функціонування кредитної системи : монографія / О.В. Дзюблюк, Р.В. Михайлюк. – Т. : ТНЕУ, 2009. – 316 с.
11. Попов И.С. Правовой механизм государственного регулирования банковской деятельности : дис. … канд. юрид.

наук : 12.00.04 / И.С. Попов. – М., 2000. – 204 с.
12. Крохина Ю.А. Финансовое право России : учебник / Ю.А. Крохина. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2008. – 720 с.
13. Фьоклін Д.П. Механізми державного регулювання діяльності комерційних банків / Д.П. Фьоклін // Соціальний менеджмент і управління інформаційними процесами. Серія: Державне управління : зб. наук. праць ДонДАУ. – Донецьк : ДонДАУ, 2002. – Т. III. – Вип. 17. – С. 339–344.
14. Антонюк О.А. Особенности функционирования российской системы государственного регулирования банковской деятельности / О.А. Антонюк // Вопросы экономических наук. – 2007. – № 6. – С. 184–190.
15. Гейвандов Я.А. Принцип государственного регулирования банковской системы и его социально-правовые предпосылки [Электронный ресурс] / Я.А. Гейвандов. – Режим доступа: http://rfbs.ru/content/view/39/65/.
16. Barth J.R. Levine Rethinking Bank Regulation : Till Angels Govern / J.R. Barth, G. Caprio, R. Levine. – Cambridge : Cambridge University Press, 2005. – 444 p.

Шпачук В.В. Державне управління банківською системою: сутність та визначення

Анотація. *У статті розглянуто сутність державного управління банківською системою та запропоновано визначення цього процесу. Здійснено наукометричний аналіз дисертацій у галузі науки державного управління щодо наявності та достатності досліджень питання державного управління банківською системою, виділено аспекти, що були ключовими у його вивченні.*

Ключові слова: *державне управління банківською системою, регулювання, органи державної влади, система.*

Шпачук В.В. Государственное управление банковской системой: сущность и определение

Аннотация. *В статье рассмотрена сущность государственного управления банковской системой и предложено определение этого процесса. Осуществлен наукометрический анализ диссертаций в сфере науки государственного управления на наличие и достаточность исследований вопроса государственного управления банковской системой, выделены аспекты, которые являлись ключевыми в его изучении.*

Ключевые слова: *государственное управление банковской системой, регулирование, органы государственной власти, система.*

Shpachuk V. The state management of banking system: entity and definition

Annotation. *In the article the entity of the state management of banking system is considered and definition of this process is given . Dissertational works in science of state management on the availability and adequacy of research the state management of banking system are reviewed aspects which were key in studies of this question are selected.*

Key words: *state management of banking system, regulation, public authorities, system.*

УДК 325.075:336.14

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН З УРАХУВАННЯМ СПЕЦИФІКИ МОНОФУНКЦІОНАЛЬНИХ МІСТ-ЛІДЕРІВ

Щербакова О.Л.
аспірант Класичного приватного університету

І. Вступ

В умовах поглиблення адміністративної реформи міські утворення починають відігравати важливу роль у процесі вирішення складних суспільних проблем, які існують на територіях їх розташування. Особливо гостро соціально-економічні проблеми відчуваються в монофункціональних містах, спеціалізацію праці економічно активного населення в яких визначають підприємства здебільшого однієї-двох профілюючих галузей економіки, що формують дохідну частину бюджету міста, забезпечують функціонування соціальної інфраструктури та інших об'єктів життєзабезпечення населення. У зв'язку із цим особливої актуальності набувають дослідження ролі бюджету як інструменту управління соціально-економічним розвитком міст з моногалузевою структурою виробничої системи.

Економічна сутність місцевих бюджетів, шляхи реформування системи міжбюджетних відносин є предметом аналізу В. Кравченка, О. Кириленко, С. Мацюри, О. Сунцової, В. Швець, О. Шевченко та ін. Проблеми соціально-економічного розвитку монофункціональних міст досліджуються в працях Н. Васильєвої, О. Васильєвої, І. Жабінець, В. Жук, В. Мельника та ін.

Протягом останніх років в Україні спостерігається негативна тенденція до зменшення частки власних доходів у структурі дохідної бази місцевих бюджетів і збільшення кількості дотаційних бюджетів. Цей факт пояснює загальну спрямованість наукових досліджень на реформування системи міжбюджетних відносин з метою покращення ситуації в депресивних регіонах. Утім, проблеми бюджетної забезпеченості регіонів-донорів залишаються поза увагою науковців.

Діюча система міжбюджетного вирівнювання спрямована, перш за все, на підтримку проблемних регіонів, тоді як інтереси регіонів-лідерів ігноруються.

ІІ. Постановка завдання

Метою статті є розробка пропозицій щодо реформування системи міжбюджетного вирівнювання з урахуванням проблем бюджетної забезпеченості міст-донорів.

ІІІ. Результати

Потреба в додаткових трансфертних платежах об'єктивно зумовлена в бюджетній системі будь-якої країни. Вона не залежить від коливань економічної кон'юнктури, принципів побудови бюджетної системи, ієрархії управління та адміністративно-територіального поділу країни. Така ситуація спричинена дією різних чинників: різним податковим потенціалом, фіскальною неспівмірністю окремих територіальних одиниць, недоліками обрахування бюджетних потреб. Як правило, у стабільній системі ці недоліки можуть автоматично усуватися ініціативністю місцевої влади щодо активізації господарської діяльності й відповідно сприяти формуванню інших джерел доходів. Однак місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в Україні не мають таких прав [5, с. 30].

Незважаючи на задекларованість процесів податкової й бюджетної децентралізації, на сьогодні структура доходів місцевих бюджетів свідчить про зростання частки міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів майже в усіх регіонах України. Спостерігається стійке збільшення кількості дотаційних бюджетів, що є однозначно негативною тенденцією (табл. 1). Статистика свідчить про те, що існуючий розподіл дохідних джерел між рівнями бюджетної системи створює таку ситуацію, що майже 97% місцевих бюджетів, у тому числі бюджети таких міст, як Харків та Львів, не можуть самостійно забезпечити виконання покладених на них повноважень. Одночасно із цим навантаження на місцеві бюджети, які мають вилучення до державного бюджету, збільшується. Так, кількість бюджетів-донорів скоротилася з 55 у 2005 р. до 24 у 2010 р., тоді як питома вага міжбюджетних трансфертів у дохідній частині державного бюджету збільшилася за аналогічний період на 2,3%. Із цього випливає висновок про те, що з року в рік бюджети-донори намагаються перейти в розряд дотаційних, оскільки високі показники доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, тобто так званого "першого кошика доходів", грають не на їх користь.

Таблиця 1

Склад бюджетів, які мали міжбюджетні відносини з державним бюджетом*

Показник	Роки								
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Усього бюджетів, що мають відносини з державним бюджетом	686	686	689	690	690	691	691	708	708
З них: бюджетів-донорів, усього	89	77	56	55	41	46	46	37	24
у т. ч. бюджетів міст – обласних центрів	23	16	12	12	10	10	11	8	4
бюджетів інших міст	55	52	37	38	27	32	28	23	17
бюджетів областей	3	4	3	2	1	1	1	2	–
бюджетів районів	7	4	3	2	2	2	5	4	2
бюджету Києва	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Частка бюджетів-донорів у загальній кількості бюджетів, %	13,00	11,20	8,10	8,00	5,90	6,70	6,70	5,20	3,40
Частка дотаційних бюджетів у загальній кількості бюджетів, %	87,00	88,80	91,90	92,00	94,10	93,30	93,30	94,80	96,40
Частка міжбюджетних трансфертів у дохідній частині державного бюджету, %	6,47	4,30	2,26	1,39	1,18	2,62	3,32	3,70	–

*Складено та розраховано автором на основі Законів України про Державний бюджет України на 2002–2010 рр. та звітних даних Міністерства фінансів України www.minfin.gov.ua.

Серед бюджетів-донорів вагоме місце посідають бюджети монофункціональних міст-лідерів, тобто міст, які демонструють вищі за середньоукраїнські показники соціально-економічного розвитку, характеризуються більш розвинутою інфраструктурою та відносно невеликим техногенним навантаженням [1]. До цієї групи належать м. Енергодар Запорізької області, м. Кузнецовськ Рівненської області, м. Нетішин Хмельницької області, м. Южне Одеської області, м. Южноукраїнськ Миколаївської області тощо.

Проаналізуємо міжбюджетні відносини держави з монофункціональними містами-лідерами на прикладі м. Енергодар Запорізької області, який є типовим енергетичним містом, промисловий потенціал якого становлять ВП "Запорізька АЕС", ДП НАЕК "Енергоатом" та Запорізька ТЕС ВАТ "Дніпроенерго". Ці підприємства є основними наповнювачами бюджету міста, питома вага надходжень від них у 2007 р. становила відповідно 60,6% і 12,6%. У 2009 р. ці показники збільшилися до 62,1% і 14,7%. Податкові надходження від зазначених підприємств формують близько 87% першого кошику доходів бюджету міста [2]. Втім, на жаль, ці підприємства не можуть повною мірою брати участь у соціально-економічному житті міста внаслідок чинної системи міжбюджетного вирівнювання.

Так, аналіз законів про державний бюджет на 2007–2010 рр. продемонстрував, що паралельно із щорічним зростанням обсягу доходів першого кошика зростає обсяг коштів, що передаються з міського бюджету м. Енергодар до державного (табл. 2).

Таблиця 2

Показники міжбюджетних відносин державного бюджету з місцевим бюджетом м. Енергодар Запорізької обл.*

Показник	Роки			
	2007	2008	2009	2010
Розрахунковий показник обсягу доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, тис. грн	65663,7	92616,1	97927,9	113278,3
Обсяг коштів, що передаються до державного бюджету, тис. грн	23600,4	36451,0	43773,1	48945,0
Питома вага вилучення в першому кошику доходів, %	35,9	39,4	44,7	43,2
Темп зростання розрахункового показника обсягу доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (ланцюговий), %	–	141,0	105,7	115,7
Темп зростання обсягу коштів, що передаються до державного бюджету, %	–	154,5	120,1	111,8

*Складено та розраховано автором на основі Законів України про Державний бюджет України на 2002–2010 рр.

При цьому темп зростання обсягу коштів, що передаються до державного бюджету, перевищує темп зростання обсягу доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Так, чим ефективніше працює місцева влада з наповнення бюджету, тим більше держава отримує від міста для подальшого перерозподілу.

Розрахунковий показник Міністерства фінансів України на 2008 р. до загального фонду бюджету м. Енергодар становив 112 262,3 тис. грн, з них обсяг доходів, що враховується при визначенні міжбюджетних трансфертів (першого кошика), – 92 616,1 тис. грн, обсяг доходів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (другого кошика) – 19 646,2 тис. грн [2].

Розрахункові показники обсягу видатків загального фонду бюджету м. Енергодар на 2008 р., визначені Міністерством фінансів, становили 75 811,3 тис. грн, з них видатки, що враховуються при розрахунках міжбюджетних трансфертів, – 56 165,1 тис. грн. Обсяг коштів, що передається до державно-

го бюджету, становив 36 451 тис. грн, або 39,4% доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів [2].

За розрахунками фінансового управління міської ради після вилучення коштів з бюджету міста до державного бюджету в сумі 36 451 тис. грн до розподілу залишалося 70 555,8 тис. грн, тоді як зведення потреби головних розпорядників коштів на 2009 р. дорівнювало 114 711,2 тис. грн, з них потреба на заробітну плату з нарахуваннями й на оплату комунальних послуг та енергоносіїв становила 66 090,9 тис. грн [2].

Отже, міста-лідери мають високий рівень бюджетної забезпеченості, який виражається в перевищенні розрахункового обсягу видатків на виконання делегованих повноважень над обсягом першого кошику доходів, втім, це не означає, що це дає їм змогу в повному обсязі вирішувати місцеві проблеми в бюджетній сфері. Проведений аналіз підтвердив, що державна регіональна та бюджетна політика через систему трансфертів на сьогодні замикається на вирівнюванні соціально-економічного розвитку регіонів, тоді як вона має бути спрямована на підтримку “точок зростання”, оскільки обмеження бюджетної спроможності держави може призвести лише до “вирівнювання всіх у бідності” [4, с. 31].

Неефективність політики бюджетного вирівнювання порушує питання про необхідність реформування механізмів надання міжбюджетних трансфертів. Основним заходом у цьому є формування зацікавленості бюджетів-донорів передавати кошти з метою стимулювання економічної ініціативи на місцях, залишаючи певну частку сум перевиконання доходів у розпорядженні місцевих органів влади. Необхідно припинити практику масштабного вилучення фінансових ресурсів у регіонах з наступним їх перерозподілом і надати перевагу методам стимулювання економічної ініціативи на місцях.

Механізмом, що дає змогу найбільш ефективно узгодити інтереси учасників бюджетного процесу – регіонів-донорів та регіонів-реципієнтів, місцевих бюджетів та державного бюджету, є бюджетний (податковий) федералізм, який так само зарекомендував свою ефективність в унітарних та федеративних країнах. Основою моделі бюджетного федералізму є чітка відповідність доходів та видатків місцевих бюджетів, що дає змогу зменшити обсяги трансфертів і зосереджувати кошти бюджету на виконанні завдань розвитку країни [5, с. 31].

Для кожної країни можливий вибір у широкому діапазоні між двома полярними моделями організації бюджетної системи: конкурентною й кооперативною. Конкурентна модель більшою мірою сприяє ефективності та підвищенню темпів економічного зростання. Кооперативна модель спрямована на бюджетне вирівнювання регіональних диспропорцій, тобто на територіальну справедливість [3].

Кооперативна модель набула ширшого застосування у світі й має такі особливості:

- значна участь регіональних властей у функціях перерозподілу національного доходу й макроекономічної стабілізації;
- пайова участь різних рівнів влади в головних національних податках;
- активна політика горизонтального бюджетного вирівнювання;
- затвердження принципу територіальної справедливості.

Найбільший розвиток кооперативна модель отримала у ФРН. Найважливішим положенням Конституції ФРН є визнання рівноцінними потреб Федерації, земель і общин у фінансових засобах, що на практиці означає приблизно рівну частку податкових надходжень у дохідній частині бюджетів усіх рівнів. Для задоволення цієї вимоги здійснюється складний багатоступінчастий перерозподіл податкових надходжень між бюджетами. Специфіка бюджетної системи Німеччини полягає в наявності складного механізму вертикального й горизонтального вирівнювання, закріпленого в Конституції. Головним інструментом вертикального вирівнювання є розподіл надходжень від ПДВ між федеральним і сукупним бюджетом земель. Для горизонтального вирівнювання використовуються, перш за все, спільні податки, що направляються до бюджетів земель.

Перевагами кооперативної моделі бюджетного федералізму є економічність централізованого збору податків і широкі можливості з акумуляції засобів з метою горизонтального вирівнювання територіальних бюджетів. Крім того, така модель передбачає єдність правил при розподілі податкових надходжень, що виключає підозри в несправедливості щодо якого-небудь регіону.

Недоліки моделі пов’язані з небезпекою надмірної централізації податкових функцій і збільшенням обсягу перерозподілу податкових надходжень через центральний бюджет, що може зустріти опір регіонів, невдоволених фінансовою залежністю від центру. Ця модель не стимулює належною мірою й економічну активність влади слаборозвинутих регіонів, породжує в них утриманські настрої. Навпаки, у регіонах-донорах посилюється невдоволення у зв’язку з постійним відпливом значної частини їх бюджетних надходжень на цілі горизонтального перерозподілу.

Конкурентна модель характеризується такими основними особливостями:

- високим рівнем децентралізації управління;

- високим рівнем фінансової незалежності й самостійності регіональних влад (спільне використання податкових баз, закріплення за кожним рівнем влади своїх податків);
- незначною участю центрального уряду в політиці вирівнювання горизонтальних диспропорцій.

Так, американська система "бюджетного федералізму" характеризується високим рівнем незалежності регіонів від центру й мінімізацією його перерозподільчих функцій. Така система сформувалася в результаті традиційного прагнення штатів до фінансової самостійності. Навпаки, ідея цілеспрямованого бюджетного вирівнювання "зверху" ніколи не була тут популярною, і не регламентована Конституцією США. Американські законодавці переконані, що "централізоване" бюджетне вирівнювання може підірвати стимули до пошуку нових бюджетних доходів і до економії державних коштів, ослабити відповідальність властей штатів перед їх виборцями. Тому в системі "бюджетного федералізму" США практично відсутній прямий перерозподіл коштів окремим штатам із центрального бюджету. Водночас у США впродовж всієї історії й особливо в останні десятиліття був вироблений досить ефективний механізм державного управління вирівнювання міжрегіональних бюджетних диспропорцій. Основними його компонентами є бюджетне самофінансування штатів і система фінансування федеральних цільових програм [6].

На нашу думку, з метою ширшого врахування інтересів регіонів-донорів в Україні треба упроваджувати елементи конкурентної моделі міжбюджетних відносин.

Реформуючи систему міжбюджетних трансфертів з урахуванням проблем монофункціональних міст-донорів, необхідно:

1. Змінити методику розрахунку обсягу коштів, що передаються до державного бюджету:

1.1. Виключити непропорційне зростання вилучення до Державного бюджету відносно зростання дохідної частини.

1.2. Встановити коефіцієнт вирівнювання (альфа) до обчисленого за формулою обсягу коштів, що підлягають передачі до державного бюджету, у розмірі 0,6 для бюджетів-донорів, у яких норматив щоденного відрахування (тобто питома вага вилучення до розрахункового обсягу доходів, що враховується при визначенні міжбюджетних трансфертів) більший за 15%.

2. Передбачати в Державному бюджету цільові субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на підтримку та формування інфраструктури.

3. Включити до складу видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, видатки на позашкільну освіту. Згідно зі ст. 4 Закону України "Про позашкільну освіту", позашкільна освіта є системою безперервної загальної освіти, у зв'язку із чим видатки на неї слід врахувати при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів у галузі "Освіта".

4. Надати особливий статус територіям:

4.1. Законодавчо зафіксувати поняття "монофункціональність" шляхом внесення відповідної норми до Бюджетного кодексу України, а саме: "вважати монофункціональними міста, в яких питома вага надходжень до міського бюджету від одного підприємства становить не менше ніж 50%.

4.2. Надати особливого статусу територіям, які мають поблизу потенційно небезпечні об'єкти, що потребують виконання особливих вимог його експлуатації, які повинні бути спрямовані на створення відповідних умов для проживання населення.

4.3. Розробити механізм відрахування коштів на соціально-економічний розвиток міст-супутників АЕС у розмірі 1–2% від обсягу товарної продукції, виробленої ядерними установками.

5. Внести зміни до складу та порядку формування доходів:

5.1. Залучити до місцевих бюджетів частину податків, що відносяться до державного бюджету, зокрема, податку на прибуток. З метою виконання в повному обсязі повноважень місцевих органів рад, делегованих відповідно до чинного законодавства, пропонуємо залучати 50% податку на прибуток від підприємств, розташованих на території відповідної громади.

5.2. Передбачити компенсацію з державного бюджету втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок наданих державою податкових пільг з податку власників транспортних засобів.

5.3. Закріпити джерела доходів окремо по видатках на виконання делегованих державних повноважень та власних повноважень.

6. Розмежувати терміни затвердження обласних, районних і міських бюджетів (міст обласного значення) та встановити їх затвердження у двотижневий термін після прийняття обласного бюджету або вдосконалити розподіл обсягу міжбюджетних трансфертів (у частині субвенцій) на основі застосування формульного розрахунку окремо для кожної території.

7. Фінансування видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення здійснювати з державного бюджету України.

8. При затвердженні положень про порядок використання інвестиційних субвенцій визначати загальні напрями використання коштів субвенцій. Перелік об'єктів затвер-

джувати рішенням міських рад – кінцевих отримувачів субвенцій.

9. Визначити тлумачення терміну та розрахунок фінансового нормативу бюджетної забезпеченості, виходячи з економічно обґрунтованих потреб, а не виходячи із загальних ресурсів зведеного бюджету України й місцевих бюджетів.

10. Посилити відповідальність органів Державної податкової адміністрації України за адміністрування всіх видів податків та зборів, які зараховуються до місцевих бюджетів, у тому числі тих, що зараховуються до другого кошика доходів.

11. При розрахунку загального обсягу дотації вирівнювання для місцевих бюджетів та коштів, що перераховуються до державного бюджету, брати до розрахунку всі соціальні програми, передбачені законами та підзаконними нормативними актами в частині видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

IV. Висновки

Механізмом, що дає змогу найбільш ефективно узгодити інтереси регіонів-донорів та регіонів-реципієнтів, місцевих бюджетів і державного бюджету, є бюджетний (податковий) федералізм, основою якого є чітка відповідність доходів та видатків місцевих бюджетів, що дає змогу зменшити обсяги трансфертів і зосереджувати кошти бюджету на виконанні завдань розвитку країни. З метою ширшого врахування інтересів регіонів-донорів в Україні необхідно впроваджувати елементи конкурентної моделі міжбюджетних відносин.

Реформуючи систему міжбюджетних трансфертів, необхідно законодавчо закріпити особливий статус монофункціональних міст-лідерів, особливо міст-супутників атомних станцій, змінити методику розрахунку обсягу коштів, що передаються до державного бюджету, внести зміни до складу та порядку формування доходів тощо, що дасть змогу більшою мірою врахувати специфіку міст-донорів з моногалузевою структурою виробничої системи.

Література

1. Жук В. Соціально-економічні проблеми розвитку монофункціональних міст [Електронний ресурс] / В. Жук // Аналітичні записки щодо проблем та подій суспільного розвитку, НІСД. – 2009. – № 7. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/Monitor/Juli2009/33.htm.
2. Звіти про виконання міського бюджету м. Енергодар Запорізької області за 2007–2009 рр.
3. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. / В.І. Кравченко. – К. : Знання : КОО, 1999. – 488 с.
4. Швець В.Я. Концептуальні підходи до вдосконалення системи міжбюджетних трансфертів / В.Я. Швець // Фінанси України. – 2005. – № 5. – С. 23–31.
5. Шевченко О.В. Трансфертні платежі в системі міжбюджетних відносин: інституціональний аспект / О.В. Шевченко // Стратегічні пріоритети. – 2010. – № 1. – С. 29–33.
6. Шевченко О. Шляхи реформування міжбюджетних відносин в Україні [Електронний ресурс] / О. Шевченко // Аналітичні записки щодо проблем та подій суспільного розвитку, НІСД. – 2008. – № 11. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/Monitor/november08/3.htm.

Щербакова О.Л. Реформування системи міжбюджетних відносин з урахуванням специфіки монофункціональних міст-лідерів

Анотація. *У статті проаналізовано проблеми міжбюджетних відносин в Україні на прикладі м. Енергодар Запорізької області та розроблено пропозиції щодо реформування системи міжбюджетного вирівнювання з урахуванням специфіки міст-донорів.*

Ключові слова: *монофункціональне місто, місто-лідер, міжбюджетні відносини, місцевий бюджет, бюджет-донор.*

Щербакова О.Л. Реформирование системы межбюджетных отношений с учетом специфики монофункциональных городов-лидеров

Аннотация. *В статье проанализированы проблемы межбюджетных отношений в Украине на примере г. Энергодар Запорожской области и разработаны предложения по реформированию системы межбюджетного выравнивания с учетом специфики городов-доноров.*

Ключевые слова: *монофункциональный город, город-лидер, межбюджетные отношения, местный бюджет, бюджет-донор.*

Shcherbakova O. Reformation of interbudgetary relations system taking into account specific of monofunctional town-leaders

Annotation. *In the article the problems of interbudgetary relations are analysed in Ukraine on an example of Enerhodar Zaporizzya region. Suggestions on reformation of the system of the interbudgetary smoothing are developed taking into account the specific of town-donors.*

Key words: *monofunctional town, town-leader, interbudgetary relations, local budget, town-donor.*

УДК 35.088

СОЦІАЛЬНІ БАР'ЄРИ ПРОФЕСІЙНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Яшина Ю.В.

аспірант Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

І. Вступ

Стратегічною метою державної кадрової політики та її основним завданням є формування високопрофесійного, стабільного та оптимально збалансованого кадрового складу державної служби, який слугує людині, суспільству і власне державній службі та здатний забезпечити виконання встановлених українським законодавством функцій та повноважень й ефективне функціонування державного апарату. Оскільки професійний розвиток людини, у тому числі й державного службовця, певним чином залежить від соціального середовища, в якому формується особистість, аналіз питань соціальної зумовленості цього процесу та соціальних бар'єрів професіоналізації кадрів державної служби набуває особливої актуальності та має важливе теоретичне і практичне значення.

Вивченню соціальних аспектів державної служби приділено чималу увагу як українськими, так і російськими дослідниками. Зокрема, С.М. Серьогін та В.М. Мартиненко за допомогою соціологічного анкетування досліджують реальний стан державної служби в органах державного управління та місцевого самоврядування в східних регіонах України, в тому числі аналізують кадрову політику в контексті професіоналізації державних службовців [2]; Н.А. Липовська вивчає соціальні фактори, що впливають на ефективність професійної діяльності державних службовців, та аналізує соціально-психологічний потенціал працівників митної служби як окремої категорії державних службовців [3; 4]; В.М. Олуйко та В.М. Рижих зосереджують свою увагу на соціальних аспектах розвитку професіоналізму державних службовців [1; 6]; І.І. Нинюк розглядає формування професіоналізму державних службовців як соціальну проблему [5]; російський дослідник О.І. Турчинов присвячує свої праці соціальній природі професіоналізації та кадрової політики [7], а А.А. Хохлов – соціальним факторам кадрових процесів у системі державної влади [8].

Незважаючи на значний інтерес провідних науковців у галузі державного управління до соціальних аспектів державної служби, кадрової політики та професіоналізації, варто зазначити, що такому важливому, на наш погляд, питанню, як аналіз суперечностей і соціальних бар'єрів професійного розвитку державних службовців, приділено належної уваги не було.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати суперечності та соціальні бар'єри професіоналізації кадрів державної служби на основі соціологічного дослідження.

ІІІ. Результати

Найбільш повно окреслити коло проблем, які склалися у сфері професійного розвитку кадрів державної служби, можливо, на нашу думку, за допомогою даних соціологічного дослідження. Адже саме соціологічні методи дають змогу здійснювати аналіз соціальної дійсності і таким чином систематизувати факти щодо соціальних явищ і процесів. Тому соціологічне дослідження є основним джерелом необхідної інформації. Залежно від загальної спрямованості воно може бути теоретичним, що виявляє загальні соціологічні закономірності, тенденції у розвитку процесів та явищ та вирішує методологічні проблеми, а також прикладним. Останнє виконується на конкретних об'єктах для розв'язання визначених практичних завдань щодо регулювання соціальних процесів у трудових колективах.

У нашому випадку соціологічне дослідження було вибірковим, коли визначено частину сукупності, виходячи з того, що найсуттєвіші властивості є загальними для однотипних соціальних явищ. Ця вибіркова частина виступає як мікромодель об'єкта дослідження.

Важливою особливістю соціологічного дослідження є використання специфічних методів збору інформації, що дають змогу здійснювати якісний аналіз соціальних проблем. До таких методів, перш за все, відносяться: анкетування, інтерв'ювання, вивчення документів, спостереження, соціометричний та соціальний експерименти. Потрібно зауважити, що, незважаючи на значні витрати часу для одержання результатів, найбільш об'єктивні дані можна отримати, використовуючи метод анкетування. Значну перевагу над іншими методами дослідження анкетування має тому, що при ньому спостерігається мінімальний вплив інтерв'юера на респондента, завдяки чому

підвищуються об'єктивність, якість та надійність дослідження. У зв'язку із цим нами під час виконання експертного дослідження було використано цей метод. У процесі анкетування ми визначили мету дослідження, а саме: з'ясували соціальні детермінанти професіоналізації державних службовців, розробили анкету, провели опитування 104 респондентів серед представників шести областей: Дніпропетровської, Донецької, Запорізької, Київської, Кіровоградської та Черкаської, які підвищували кваліфікацію в Дніпропетровському регіональному інституті державного управління НАДУ при Президентові України, обробили анкети, склали здійснили таблиці та на їх базі провели групування й аналіз матеріалів.

Кожного опитаного державного службовця ми ідентифікували за трьома ознаками: стать, вік та стаж на державній службі. Анкетування було проведено із 43 чоловіками, і 61 жінкою. За віковою ознакою 43 особи перебували у віці до 29 років, 38 осіб – у віці 30–39 років та 23 особи – у віці 40–49 років. Стаж роботи на державній службі у 28 респондентів становив до трьох років, у 29 – від трьох до шести років, у 23 – від шести до десяти років та у 22 – понад десять років.

Наведені дані свідчать, що особи, які брали участь в опитуванні, досить широко репрезентують спектр категорій працівників державної служби.

Здійснений у ході дослідження аналіз рівня ефективності кадрової діяльності державної служби України дав нам змогу виявити комплекс суперечностей, пов'язаний із процесом професійного розвитку кадрів, що гальмує розвиток державної служби як соціальної системи. Своєчасне виявлення цих суперечностей та з'ясування умов, які зумовили їх виникнення, безумовно сприятиме досягненню стабільності та ефективності державної служби, а також задоволенню інтересів українського суспільства.

Отже, на підставі аналізу результатів соціологічного дослідження процесу професіоналізації державних службовців нами виділено такі суперечності:

- між кількісним складом кадрового корпусу державної служби та її ефективністю як соціального інституту;
- між потребою у стабілізації кадрового складу шляхом подолання негативного явища плинності кадрів та необхідністю його професійного оновлення за допомогою залучення до служби молодих фахівців;
- між професійним розвитком кадрів як самостійної підсистеми державної служби та соціальними функціями її органів, що постійно розширюються;
- між конституційним правом громадян на рівний доступ до державної служби на конкурсній основі та реальною практикою реалізації інтересів держави у процесі відбору кадрів;
- між підвищеними вимогами суспільства до державної служби, у тому числі до професіоналізму її кадрів, та обмеженими можливостями державних службовців щодо їх професійного розвитку.

Суперечності професійного розвитку державних службовців природньо випливають із проблем у системі державної служби, формування інститутів громадянського суспільства, демократичного характеру соціально-економічних трансформацій у країні, що зумовлено зміною ролі, функцій та завдань Української держави. Усунення суперечностей є об'єктивно можливим лише в умовах утвердження повної демократії як найбільш соціально прийнятної форми організації та діяльності державних органів, формування правової держави, підвищення ролі і відповідальності державних службовців за результати своєї праці.

Як свідчать результати соціологічного дослідження, на шляху професіоналізації кадрів державної служби виникли значні соціальні бар'єри. Для їх виявлення важливе значення має загальна оцінка кадрових ресурсів України. Необхідно зазначити, що, з одного боку, проблема кадрового забезпечення державних органів професійно підготовленими кадрами ще далека від остаточного вирішення, а з іншого – вже наявні позитивні тенденції у цьому напрямі.

На сьогодні загальна оцінка стану кадрових ресурсів державної служби України в розумінні державних службовців, що виступили як респонденти, є доволі посередньою. Лише один із чотирьох респондентів оцінює рівень кадрового складу високо (4,81%), більше половини опитаних вважає його рівень середнім (69,93%), а близько 19,23% дає низьку оцінку.

Низькі оцінки пояснюються суттєвими причинами: нераціональним використанням можливостей професійно підготовлених кадрів (51,92%), слабкою спрямованістю державної кадрової політики на професійний розвиток державних службовців (44,23%), руйнуванням системи професійної орієнтації молоді (32,69%), низьким рівнем активізації професійних ресурсів суспільства (20,19%). Серед інших причин респонденти відзначили масовий від'їзд висококваліфікованих спеціалістів за кордон (14,42%), зміни у сфері трудових професійних орієнтацій (13,46%) та підготовку спеціалістів масових професій (9,62%).

Сформульоване під час проведення анкетування державних службовців запитання "Які, на Вашу думку, соціальні бар'єри створюють перепони на шляху професіоналізації державних службовців?" та результати

соціологічного дослідження дають змогу виділити такі найбільш суттєві, на думку респондентів, соціальні бар'єри, які перешкоджають професійному розвитку кадрів державної служби.

1. Фактор політичної нестабільності в Україні названий державними службовцями основною перепоною на шляху їх професійного розвитку (47,12%). Постійні політичні зміни негативно впливають на кадровий склад органів державної влади. При цьому реалізуються інтереси окремих посадових осіб, які бажають оточити себе відданими їм та їх поглядам людьми, не враховуючи те, що кваліфікований державний службовець, здатний компетентно виконувати свої службові обов'язки, є соціальною цінністю і саме цим визначається пріоритет його професіоналізму над його політичною орієнтацією.

Наголошує на надмірному впливі політичних процесів на апарат державного управління як на факторі гальмування процесу формування висококваліфікованого складу державних службовців і професор В.М. Олуйко. Він відзначає, що нечіткість політичного курсу держави змушує "тупцювати на місці" економіку, викликаючи тим самим невдоволення людей. З'являється величезна кількість партій і політичних рухів, що прагнуть влади. Прийшовши до політичної влади за допомогою гасел, виборчих технологій та іміджмейкерів, ці партії без серйозного аналізу існуючого стану речей і без продуманих планів розвитку країни намагаються, насамперед, замінити апарат управління. Такі зміни визначають кардинальні перетворення і в кадровому складі державної служби, причому в усіх галузях влади. Замість процесу збереження "інституційної пам'яті" корпусу державних службовців відбуваються призначення на посади "відданих" апаратників, підбір "команди" задля реалізації сумнівної ідеї, а не зміцнення і стабілізації професійної державної служби [6, с. 152–153].

Оскільки державні службовці знаходяться на службі у суспільства, пріоритетне значення повинні мати не їх політичні вподобання та заангажованість, а особисті якості і професійні здібності, адже суспільство зацікавлене в їх професіоналізмі, а не політизації.

2. Недосконалість нормативно-правової бази як соціальний бар'єр на шляху професіоналізації державних службовців відзначили 46,15% респондентів.

На жаль, у чинному сьогодні законодавстві не приділяється належної уваги вирішенню проблем професіоналізації державних службовців, хоча необхідність розробки такої нормативно-правової бази, яка б сприяла підвищенню ефективності цього процесу, назріла уже давно. Декларативний характер багатьох положень чинних нормативно-правових актів не дає змоги конструктивно вирішити проблеми, що існують у цій сфері. Зокрема, відсутнє закріплення на законодавчому рівні системи кар'єрного просування державною службою та статусу кадрових служб, який би дав їм можливість брати безпосередню участь в управлінні професійним розвитком кадрів державного органу; не прописана в жодному нормативно-правовому акті відповідальність керівників та кадрових служб за нераціональне використання професійного потенціалу працівників.

Формування кардинально нової за своїм змістом нормативно-правової бази, що стане основою для підвищення якості кадрового складу державної служби, на нашу думку, позитивно вплине на:

- взаємодію центральних та місцевих органів державної влади щодо розподілу повноважень з підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;
- раціональне використання освітніх закладів з метою укріплення кадрового складу державної служби;
- контроль за діяльністю освітніх закладів, оскільки механізм реалізації функцій контролю, передбачений законом, не враховує специфіку підвищення кваліфікації та професійної підготовки кадрів (короткотерміновість навчання, частоту зміни навчальних програм, діяльність освітніх закладів в умовах самофінансування);
- підготовку педагогічних кадрів освітніх закладів, оскільки специфіка їх праці пов'язана з постійним оновленням змісту навчання;
- розробку та застосування сучасних освітніх технологій, спрямованих на покращення науково-методичного забезпечення професійної підготовки та підвищення кваліфікації кадрів державної служби.

У зв'язку з вищевикладеним суттєвих змін мають зазнати, у першу чергу, Закони України "Про державну службу", "Про службу в органах місцевого самоврядування", а також ряд постанов Кабінету Міністрів України та інших нормативних актів, присвячених питанням професійного розвитку державних службовців.

3. Третє місце серед факторів гальмування професійного становлення кадрів державної служби посіла неефективність державної підтримки та регулювання цього процесу (43,27%). Несприятливо впливає на розвиток кадрового складу відсутність стратегії під час проведення державної політики регулювання кадрових процесів. Практика свідчить, що на загальнодержавному рівні цілеспрямована і систематизована робота з кадрами на сьогодні відсутня. Негативні ас-

пекти кадрового процесу можна простежити у невмінні професійно аналізувати стан справ, організовувати діяльність, налагоджувати контроль за реалізацією рішень та впроваджених програм; у прийнятті кадрових рішень без урахування і прогнозування можливих наслідків їх реалізації; у неузгодженості дій кадрових служб та різноманітних управлінських структур.

4. Стосовно негативного впливу економічної нестабільності на процес професіоналізації державних службовців зауважили 35,58% опитаних. Значущість цього показника безперечно зумовлена економічною кризою, соціальною напруженістю та психологічною втомою державних службовців від нереалізованих очікувань стабільності й економічного зростання, що несприятливо позначаються на рівні заробітної плати та можливостях фінансування професійного розвитку. Процеси переходу України до ринкової економіки, поглиблення економічних, інституційних і соціальних перетворень, з одного боку, призвели до суттєвого підвищення вимог до професійних знань та навичок державних службовців, а з іншого – зробили кадровий склад заручником прорахунків у практиці визначення пріоритетів професіоналізації, державного регулювання, суперечностей у нормативно-правових актах, фінансово-кредитній та податковій політиці.

Саме державна кадрова політика має бути дієвим механізмом соціально-економічних трансформацій у країні, оскільки йдеться про її професійно підготовлені кадри. Але сьогодні вона, на жаль, зовсім не відповідає завданням економічної стабілізації в державі. У зв'язку із цим першочерговим заходом для стійкого зростання та стабілізації соціально-економічного стану України, що впливає на ефективність професійного розвитку кадрів державної служби, має стати посилення регулятивної функції держави шляхом здійснення науково обґрунтованої кадрової політики.

5. На відсутність системи кар'єрного просування державною службою як на фактор стримування професійного розвитку вказало 24,04% респондентів. Досить значна кількість державних службовців перед вступом на службу мотивується саме можливістю зробити гідну кар'єру внаслідок досягнення високого рівня професіоналізму, результатом якого буде високий соціальний та матеріальний статус. Але відсутність системи кар'єрного просування та її зв'язку з професійно-кваліфікаційним розвитком значно знижує мотивацію кадрів державної служби до якісної праці та професійного вдосконалення. Недооцінювання цінності професійного досвіду людини як найважливішого національного надбання та найціннішого капіталу будь-якої організації призводить до того, що досить часто службове підвищення отримують не працьовиті професійні кадри, а ті, хто є відданим керівникові. На цю проблему вказує В.М. Олуйко, з сумом констатуючи, що "значна частина керівників вважає за краще орієнтуватися на створення сприятливого "кадрового середовища" "під себе", виходячи зі своїх особистих інтересів, а не з інтересів справи. І через це їм вигідно мати "під рукою" не професіонала, а більш керованого, поступливого, безликого ("сірого") державного службовця, який не загрожує власній посаді" [1, с. 201].

6. На відірваності програм навчання від практики як на соціальному бар'єрі на шляху професіоналізації державних службовців наголосили 19,23% опитаних. Цей показник свідчить про те, що на сьогодні зміст навчальних програм майже не пов'язаний з реальною практикою, що призводить до надто затеоретизованого навчання і, як наслідок, слабкої підготовленості до майбутньої професійної діяльності. Адже вже під час навчання у слухачів мають формуватися практичні навички, що допоможуть їм якнайшвидше увійти в курс справи на безпосередньому робочому місці.

На запитання "Яким чином, на Вашу думку, можна посилити зв'язок професійного навчання з практикою?" було отримано такі відповіді:

а) проводити виїзні заняття в органах влади (39,42%);

б) частіше запрошувати фахівців-практиків (39,42%);

в) організувати більше стажувань (38,46%);

г) збільшити кількість інтерактивних занять (14,42%).

Отримані результати дають змогу зробити висновок, що переважає потреба залучення до проведення навчальних занять фахівців, які мають безпосередню справу із практичною діяльністю у сфері державної служби. Однак, на наш погляд, не варто нівелювати і значення інтерактивних занять у навчальному процесі, адже саме вони дають можливість моделювати реальні практичні ситуації, в яких людина може опинитися під час проходження служби.

7. На неадаптованість зарубіжних програм навчання до українських умов як на негативний соціальний чинник на шляху професійного становлення вказують 6,73% опитаних державних службовців. Звісно, під час реформування державної служби звернення до зарубіжного досвіду підготовки кадрів державної служби є вкрай необхідним. Однак здебільшого адаптація такого досвіду до українських умов відбувається без урахування історичних, соціально-економічних, політичних і культурних особ-

ливостей нашої країни та її кадрових можливостей, що призводить до негативних наслідків і знижує ефективність професіоналізації державних службовців.

Під час соціологічного дослідження державним службовцям було також поставлено запитання щодо факторів, які перешкоджають розвитку їх професіоналізму. Провідні позиції у цьому списку зайняли: оплата праці (74,04%), плинність кадрів (41,35%), недосконалість кар'єрного просування (37,50%), протекціонізм у відборі кадрів (31,73%) та корупція (29,81%).

Оплата праці і недосконалість кар'єрного просування є, перш за все, значними демотиувальними чинниками професійного розвитку кадрів державної служби. Наявний низький заробітної плати, на думку більшості державних службовців, не відповідає їх психоемоційним витратам, ступеню відповідальності та компетентності, необхідному для виконання посадових обов'язків. До того ж оплата праці на сьогодні не корелюється з рівнем професіоналізму та кваліфікації, який має державний службовець, і не залежить від його змін, що значно знижує мотивацію працівників державного апарату до професійного вдосконалення, оскільки вони розуміють, що це жодним чином не позначиться на їх матеріальному становищі. Можливість зайняти вищу позицію на кар'єрній драбині безперечно є одним із мотивів для вдосконалення власних професійних якостей, але відсутність системи кар'єрного просування державною службою майже зводить нанівець позитивний вплив цього фактора на стимулювання кадрів державної служби до їх професійного розвитку, оскільки вони не бачать своїх перспектив та не знають можливих напрямів реалізації своїх зусиль.

Плинність кадрів, спричинена політичною нестабільністю, незадовільною заробітною платою та низьким престижем державної служби, є також досить значною загрозою професіоналізму і компетентності державних службовців, а також ефективності діяльності державної служби, оскільки вона створює перепони на шляху забезпечення спадковості та наступності в передачі накопичених досвіду і знань, знижує керованість процесами у відповідних напрямах роботи.

Протекціонізм у відборі кадрів та корупція призводять до того, що досить часто на державну службу приходять непрофесіонали, які не бачать сенсу у підвищенні свого професіоналізму, оскільки їх основною метою є досягнення за допомогою своєї посади певних соціальних привілеїв і гарантій та встановлення вигідних особистих зв'язків.

Серед інших чинників, що створюють перепони на шляху професіоналізації кадрів державної служби, респонденти відзначили також суб'єктивізм в оцінюванні персоналу (24,04%), часткові реорганізації (13,46%), нерозвиненість адміністративної культури (12,50%), труднощі в отриманні додаткової або спеціальної освіти (4,81%) та в підвищенні кваліфікації (3,85%).

IV. Висновки

Усунення соціальних бар'єрів на шляху професіоналізації кадрів державної служби безперечно дасть змогу створити основу для формування висококваліфікованого кадрового складу, здатного ефективно розв'язувати наявні соціальні завдання. На сьогодні лише створення цілісної системи професійного розвитку державних службовців із застосуванням сучасних методів і технологій управління, а також дослідження організаційних потреб державної служби у висококваліфікованих фахівцях та особистих потреб працівників державного апарату у своєму професійному самовдосконаленні можуть створити умови для швидкого й ефективного вирішення проблеми наявності соціальних бар'єрів професійного розвитку державних службовців в Україні.

Література

1. Державна кадрова політика: теоретико-методологічне забезпечення : монографія / [авт. кол.: В.М. Олуйко, В.М. Рижих, І.Г. Сурай та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. В.М. Олуйка]. – К. : НАДУ, 2008. – 420 с.
2. Кадрова політика і державна служба у сфері публічного управління (регіональний аспект) : монографія / [В.М. Мартиненко, С.М. Серьогін, В.О. Євдокимов та ін. ; за заг. ред. В.М. Мартиненка]. – Х. : Магістр, 2008. – 304 с.
3. Липовська Н. Соціальні фактори ефективності професійної діяльності державних службовців / Н. Липовська // Актуал. пробл. держ. упр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2003. – Вип. 4 (14). – С. 188–197.
4. Липовська Н.А. Соціально-психологічний потенціал митників: діагностика та управління : монографія / Н.А. Липовська. – Д. : АМСУ, 2005. – 225 с.
5. Нинюк І.І. Професіоналізм державних службовців: сутність, стан та особливості формування : автореф. дис. … канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / І.І. Нинюк ; НАДУ при Президентові України. – К. : НАДУ, 2005. – 18 с.
6. Олуйко В.М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку : монографія / В.М. Олуйко. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2005. – 326 с.
7. Турчинов А.И. Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики / А.И. Турчинов. – М. : Московский психол.-соц. ин-т Флинта, 1998. – 272 с.

8. Хохлов А.А. Кадровые процессы в системе государственной власти (социологический анализ) : монография / А.А. Хохлов. – М., 2000. – 272 с.

Яшина Ю.В. Соціальні бар'єри професійного розвитку державних службовців

Анотація. *У статті проаналізовано соціальні суперечності та бар'єри професійного розвитку державних службовців на основі соціологічного дослідження.*

Ключові слова: *професіоналізація, соціологічне дослідження, соціальні суперечності, бар'єри, державна служба, державний службовець.*

Яшина Ю.В. Социальные барьеры профессионального развития государственных служащих

Аннотация. *В статье проанализированы социальные противоречия и барьеры профессионального развития государственных служащих на основе социологического исследования.*

Ключевые слова: *профессионализация, социологическое исследование, социальные противоречия, барьеры, государственная служба, государственный служащий.*

Yashyna Yu. Social barriers of state employees professional development

Annotation. *In the article social contradictions and barriers of state employees professional development on the base of social investigation are analysed.*

Key words: *professionalization, social investigation, social contradictions, barriers, state work, state employee.*

УДК 354.41(470+571)

ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ І ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕФОРМУВАННЯМ ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ

Долгий А.О.

Сумська дирекція залізничних перевезень Південної залізниці

І. Вступ

Процес європейської інтеграції країни, необхідність проведення ринкових перетворень у залізничній галузі та інші обставини зумовлюють актуальність розв'язання завдання з адаптації механізмів державного управління вітчизняним залізничним транспортом загального користування до ринкових умов господарювання. У першу чергу, це стосується правового й організаційного механізмів як таких, котрі, на наш погляд, варто вважати провідними у процесі державного управління діяльністю з реформування залізничного транспорту. Необхідність реформування вітчизняного залізничного транспорту є загальновизнаною, у тому числі на стратегічному рівні державного управління галуззю. Урядом Постановою від 16.12.2009 р. № 1390, нарешті, затверджено Державну цільову програму реформування залізничного транспорту на 2010–2015 роки (далі – Програма від 16.12.2009 р.), а Розпорядженням від 16.12.2009 р. №1555-р – схвалено Стратегію розвитку залізничного транспорту на період до 2020 року (далі – Стратегія від 16.12.2009 р.). Але основні суперечки – як у теорії, так і практиці – виникають сьогодні навколо питання вибору шляхів вирішення цієї проблеми. Вказані програмні документи Уряду передбачають, зокрема, розмежування господарських функцій і функцій державного управління залізничною галуззю, утворення урядового органу управління залізничним транспортом, оптимізацію організаційної структури залізниць тощо. Вочевидь, реалізація перелічених та інших заходів вимагає вивчення досвіду інших країн, де такий шлях уже, переважно, пройдено. До таких країн належить і Російська Федерація.

Питання реформування залізничного транспорту, застосування при цьому різноманітних способів, пріоритетності тих чи інших механізмів державного управління є предметом наукових пошуків вітчизняних і російських дослідників та фахівців залізничної справи, зокрема: І. Аксьонова, Г. Ейтутіса, А. Зіміна, Г. Кірпи, О. Кривопішина, А. Лощініна, Н. Надворної, А. Нєталімова, В. Остапчука та ін. Проте в їхніх працях розглянуто лише окремі питання такої важливої науково-прикладної проблеми, як вивчення позитивного досвіду державного управління діяльністю з реформування залізниць інших країн, зокрема, Російської Федерації, з метою застосування його в Україні.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – дослідити організаційний і правовий механізми державного управління діяльністю з реформування залізничного транспорту загального користування Російської Федерації.

ІІІ. Результати

Вивчення державно-управлінських аспектів реформування залізничного транспорту РФ обрано нами з таких причин.

По-перше, залізниці України і РФ є складовими єдиного транспортного комплексу, формування якого тривало впродовж багатьох десятиріч у межах єдиної транспортної системи однієї держави, ще з часів царату.

По-друге, залізничний транспорт і України, і РФ є невід'ємними частинами мережі залізниць, що зв'язують між собою країни Європи й Азії.

По-третє, хоча після розпаду в 1991 р. Радянського Союзу залізниці України і РФ опинилися в однакових соціально-економічних умовах, сьогодні, завдяки вжитим державно-управлінським заходам, своєчасному реформуванню, залізниці РФ вийшли на лідируючі позиції у світі і за величиною посідають друге місце після США. На них припадає понад 20% вантажообороту і 10% обсягу пасажирських перевезень залізницями світу. У 2010 р. в РФ завершується, і доволі успішно, реформування залізничного транспорту, що тривало з 2001 р. Тому досвід державного управління діяльністю з реформування залізничного транспорту РФ потребує наукового аналізу у сенсі його застосу-

вання при реформуванні цього сектора вітчизняного транспортного комплексу.

Необхідно відзначити, що в РФ підготовка до реформування залізничного транспорту тривала декілька років. У процесі реформування, починаючи з 2001 р., було прийнято понад 100 нормативно-правових актів, що сформували дієвий правовий механізм структурних перетворень у галузі. Базовим документом у цій царині є постанова Уряду РФ "Щодо програми структурного реформування на залізничному транспорті" від 18.05.2001 р. № 384 [2], якою окреслені етапи і цілі реформування залізничної галузі. Цілями реформи були визначені такі:

– формування єдиної ефективної транспортної системи Росії;
– підвищення стійкості роботи залізничного транспорту, безпеки і якості послуг, що надаються;
– зменшення структурних народногосподарських витрат на перевезення вантажів залізничним транспортом;
– задоволення попиту, що зростає, на послуги залізничного транспорту.

Структурну реформу планувалось провести впродовж 2001–2010 рр. у три етапи.

На першому етапі (2001–2002 рр.) вирішувались такі завдання:

– розробка проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів, необхідних для реалізації програми структурного реформування на залізничному транспорті;
– розподіл на залізничному транспорті функцій державного і господарського управління, створення ВАТ "Російські залізниці" (далі – "РЖД");
– інвентаризація майна залізничного транспорту;
– формування у рамках ВАТ "РЖД" самостійних підрозділів для здійснення окремих видів підприємницької діяльності на залізничному транспорті;
– розробка механізму фінансової підтримки пасажирських перевезень на залізничному транспорті;
– визначення механізму зовнішнього і внутрішнього контролю за проведенням структурного реформування на залізничному транспорті та ін.

Другий етап (2003–2005 рр.) передбачав:

– реорганізацію ВАТ "РЖД" шляхом виділення у дочірні акціонерні товариства самостійних структурних підрозділів, що здійснюють окремі види підприємницької діяльності на залізничному транспорті;
– відпрацювання організаційного і правового механізмів та наслідків виділення самостійних структурних підрозділів, що здійснюють вантажні перевезення з ВАТ "РЖД";
– створення умов підвищення рівня конкуренції у сфері перевезень, залучення інвестицій тощо.

На третьому етапі (2006–2010 рр.) реформування залізничного транспорту РФ планувалося продовжити залучення інвестицій для розвитку залізниць шляхом продажу пакетів акцій дочірніх товариств ВАТ "РЖД" та інших акціонерних товариств, створених на залізничному транспорті за участі капіталу держави.

Відзначимо, що в Росії у процесі розбудови системи і структури державних органів виконавчої влади сформовано трирівневу систему державного управління: федеральні міністерства, федеральні служби (служби), федеральні агентства [3]. В Україні також формується трирівнева система державного управління економікою: міністерства, державні комітети та інші центральні органи виконавчої влади, статус яких прирівнюється до державного комітету України, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом [4]. У Росії, як і в Україні, кожному із зазначених органів державного управління відповідає певний обсяг повноважень.

Органом державного управління залізничним транспортом РФ загального користування є Федеральне агентство залізничного транспорту (далі – Росжелдор) з підпорядкованими йому територіальними управліннями, створене указом Президента РФ "Про систему і структуру федеральних органів виконавчої влади" від 09.03.2004 р. № 314 [3]. Росжелдор знаходиться у віданні Міністерства транспорту РФ (рис. 1). На регіональному рівні державне управління залізничним транспортом здійснюють територіальні управління Росжелдору. Якщо проаналізувати їхні завдання і функції, вони є органами державного управління, основний обов'язок яких – здійснення окремих повноважень Росжелдору щодо реалізації державної політики у сфері залізничного транспорту в обсязі, передбаченому Положеннями, у регіоні транспортного обслуговування філій ВАТ "РЖД". Територіальні органи Росжелдору варто розглядати як структурні підрозділи Агенства, територіально обмежені – з метою реалізації принципу оперативності управління, більш ефективного використання покладених на них функцій стосовно усіх власників інфраструктури.

Оцінка досвіду РФ дає підстави стверджувати, що ключовим питанням при формуванні державницьких підходів до реформування залізничного транспорту є реорганізація організаційної структури управління та повне розмежування функцій державного і господарського управління у цій сфері (рис. 2), які в нашій країні на сьогодні фактично об'єднує Укрзалізниця – Державна адміністрація залізничного транспорту України, що підпорядкована Мінтрансзв'язку України.

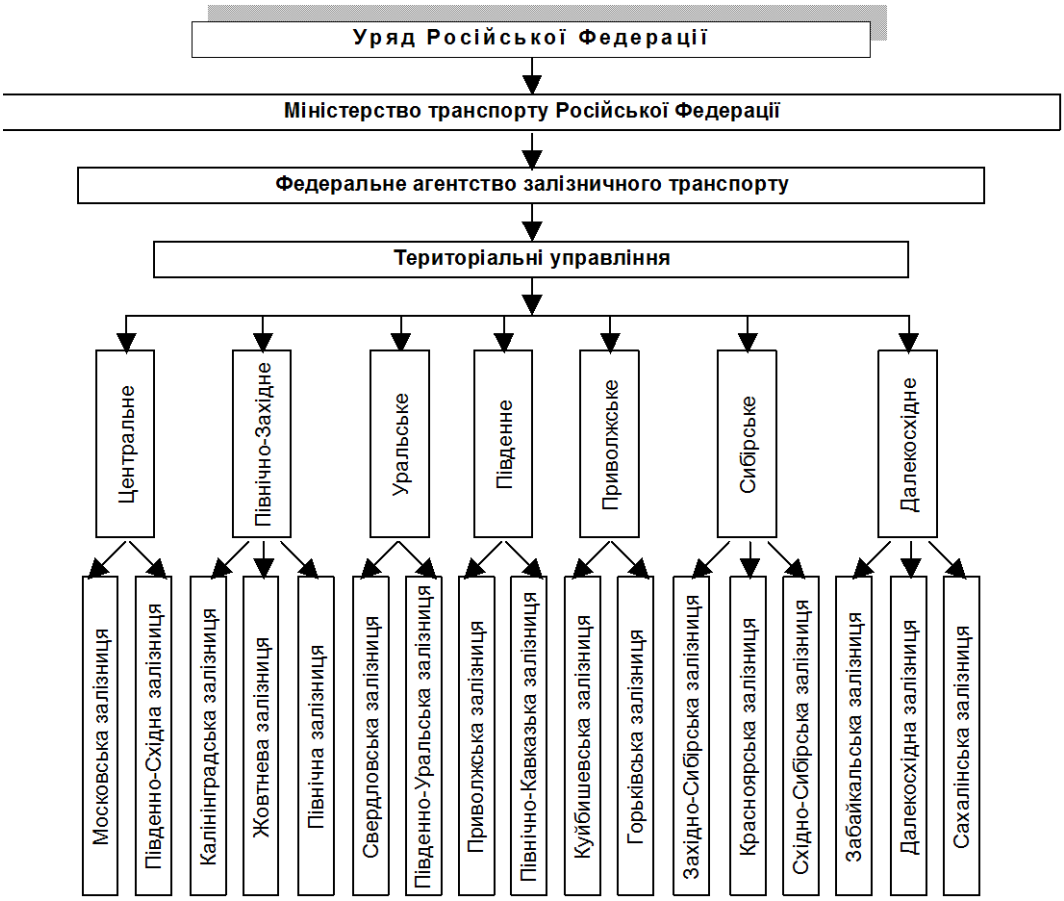


Рис. 1. Схема органів державного управління залізничним транспортом загального користування Російської Федерації

Рис. 2. Схема розподілу суб'єктів управління залізничним транспортом Російської Федерації за основними функціями управління

Щодо розмежування функцій державного і господарського управління залізничним транспортом, то в Україні вирішити це завдання – у місячний термін – вимагалося ще у 2000 р. пп. 6 п. 1 Указу Президента України "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 квітня 2000 р. "Про стан залізничного транспорту України та заходи щодо забезпечення його ефективного функціонування" від 20.04.2000 р. № 603/2000 [5]. Але минуло понад десять років, а механізм розмежування цих функцій так і залишається не розробленим. Ситуація, що склалася на залізничному транспорті України, дає окремим особам, групам осіб змогу використовувати її у власних, корисливих

інтересах, а це заважає підвищенню рівня конкурентоспроможності Укрзалізниці на ринку транспортних послуг, оскільки є однією з обставин, що гальмує ринкові перетворення на залізничному транспорті, заважає нормальному функціонуванню механізмів державного управління галуззю у сучасних умовах господарювання. Із цих причин дослідники спроб ринкових перетворень у вітчизняній залізничній галузі звертають увагу на суттєві недоліки в управлінні залізничним транспортом і його майном. Наприклад, І. Аксьонов наводить показові дані, що характеризують як сумнівні факти приватизації окремих об'єктів на залізницях, зокрема, приміського вокзалу на Львівській залізниці, фонди якого спочатку були знецінені, щоб потім його вартість визначити лише у 2 млн грн, а також непрозорої приватизації інших об'єктів залізничного транспорту, які, перебуваючи у державній власності, працювали прибутково. Серед приватизованих об'єктів – місця загального користування: вантажно-розвантажувальні майданчики, підняті колії, кранові господарства та інше, що реалізовані приватним особам за залишковою вартістю. Сьогодні вже не держава, а власники приватизованих механізованих дільниць визначають, а фактично – диктують власні ставки на вантаження і вивантаження продукції. Як наслідок, транспортна складова вартості продукції тепер становить 12%, тоді як, наприклад, у 1991 р. вона дорівнювала лише 3% [1]. Наведені приклади свідчать про послаблення державно-управлінського впливу на ринкові процеси у залізничній галузі і, на наш погляд, указують на необхідність його посилення. Це є додатковим аргументом на користь створення фахового урядового органу державного управління залізничним транспортом загального користування України, який дотепер в державі відсутній.

IV. Висновки

У результаті проведеного дослідження ми дійшли таких висновків:

1. Вивчення досвіду реформування залізничного транспорту загального користування Російської Федерації, на наш погляд, дасть змогу використати його позитивні напрацювання при плануванні і реалізації державно-управлінських заходів із реформування вітчизняних залізниць.

2. У процесі реалізації державно-управлінських заходів із реформування залізничного транспорту України потрібно враховувати такі основні обставини, що на сьогодні заважають реформуванню:

– невдалим є вибір часу переходу до активної фази реформування – період кризи, яка, за оцінками, тільки нещодавно досягла свого "дна";
– відсутність досить тривалий час Державної цільової програми реформування залізничного транспорту (Програма затверджена Урядом України тільки в грудні 2009 р.);
– несприятливими є й інші умови, за яких має відбуватися реформування залізниці. Вони характеризуються високим рівнем політичної, соціальної й економічної нестабільності.

3. Головним завданням держави при реформуванні залізниць України мають бути збереження залізничного транспорту як інтегрованої системи й координація при цьому державно-управлінських заходів із загальнонаціональними програмами. Варто виходити з того, що на регіональному рівні ефективні механізми державного управління "повинні об'єднувати централізоване та регіональне прогнозування, планування і регулювання соціально-економічних процесів, їх збалансування та взаємоузгодженість… Для забезпечення ефективності та системності цього процесу необхідна суттєва підтримка (інституційна, ресурсна, фінансова тощо)" [6], а в контексті вдосконалення державного управління діяльністю з реформування залізничної галузі додамо, – перш за все, організаційна і правова, на всіх рівнях управління залізничним транспортом. При проведенні подальших наукових досліджень окресленої проблеми останні аспекти доцільно розглядати як пріоритети.

Література

1. Аксенов И.М. Проблемы экономической деятельности железнодорожного транспорта / И.М. Аксенов // Залізничний транспорт України. – 2008. – № 3 (69). – С. 62.
2. Постановление Правительства Российской Федерации "О Программе структурной реформы на железнодорожном транспорте" от 18.05.2001 г. № 384 [Электронный ресурс] // Интернет-портал Правительства Российской Федерации. – Режим доступа: http://www.gov.consultant.ru/esearch.asp.
3. Указ Президента Российской Федерации "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" от 09.03.2004 г. № 314 (с изменениями) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.base.garant.ru/186816.htm.
4. Указ Президента України "Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади" від 15.12.1999 р. № 1573/99 (зі змінами і доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1573%.
5. Указ Президента України "Про рішення Ради національної безпеки і оборони

України від 11 квітня 2000 року “Про стан залізничного транспорту України та заходи щодо забезпечення його ефективного функціонування”” від 20.04.2000 р. № 603/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uazakon.com/document/spart45/inx45015.htm.
6. Україна в 2007 році: зовнішнє і внутрішнє становище та перспективи розвитку : експертна доповідь // Економіст. – 2008. – № 2. – С. 9–71.

Долгий А.О. Організаційний і правовий механізми державного управління реформуванням залізничного транспорту Російської Федерації

Анотація. *У статті в контексті забезпечення реформи Укрзалізниці досліджено окремі аспекти функціонування організаційного і правового механізмів державного управління діяльністю з реформування залізничного транспорту загального користування Російської Федерації в ринкових умовах.*

Ключові слова: *залізничний транспорт, державне управління, механізми, реформування.*

Долгий А.А. Организационный и правовой механизмы государственного управления реформированием железнодорожного транспорта Российской Федерации

Аннотация. *В статье в контексте обеспечения реформы украинской железной дороги исследованы отдельные аспекты функционирования организационного и правового механизмов государственного управления деятельностью по реформированию железнодорожного транспорта общего пользования Российской Федерации в рыночных условиях.*

Ключевые слова: *железнодорожный транспорт, государственное управление, механизмы, реформирование.*

Dolhiy A. Organizational and legal mechanisms of state managment in reforming of railway transport in Russian Federation

Annotation. *In the article in the context of reform of Ukrzaliznycia occurred an attemption to explore some aspects of institutional and legal mechanisms of state management of the reform of railway transport for general use in the Russian market conditions.*

Key words: *railway transport, state administration, mechanisms, reforming.*

УДК 351

СОЦІАЛЬНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В СУСПІЛЬСТВІ

Кравченко Т.В.
аспірант Класичного приватного університету

І. Вступ

Соціально-економічне і духовне відродження України неможливе без належної уваги до вирішення питань соціальної сфери. Саме забезпечення гідних умов життєдіяльності населення держави гарантує суспільно-економічний прогрес. Успішність реформ і трансформаційних перетворень значною мірою залежить від масовості підтримки їх з боку населення. Але сьогодні стан вітчизняної соціальної сфери далекий від стабільності, сучасний соціально-економічний розвиток країни не послабив, а навпаки загострив, песимістичні настрої у суспільстві щодо покращення рівня життя населення. Громадяни України з недовірою ставляться до змін, які проводяться Урядом у сфері підвищення соціальних гарантій і соціального захисту. Ситуацію погіршує надто разюча соціально-економічна диспропорція між регіонами України – рівень життя громадян в областях істотно відрізняється, що призводить до загострення таких проблем, як рівень оплати праці, недостатня, з погляду адресності, підтримка бідніших верств населення, низький рівень задоволеності населення послугами у сфері освіти та охорони здоров'я тощо – все це істотно впливає на соціальну справедливість і соціальне самопочуття населення та ставить під загрозу саме поняття ідеології людського розвитку, яку підтримують більшість країн пострадянського простору.

Базовими складовими людського розвитку є забезпечення здоров'я і довголіття, освіченості й інформованості населення, доступності ресурсів, потрібних для забезпечення гідного рівня життя, участі у суспільному житті. Особливо гостро питання людського розвитку постає в умовах світової економічної кризи, яка останніми роками охопила всі сфери життя спільноти і сприяла погіршенню життєвої ситуації більшості населення України, а також різкого зростання рівня соціальних ризиків, а саме безробіття та малозабезпеченості. Все це, на фоні різкого зниження соціальних гарантій, призвело до підвищення рівня бідності та погіршення соціального самопочуття населення.

Ефективне державне управління гарантує соціальну стабільність країни. Реформування суспільства, яке сьогодні є реальністю життя Української держави, потребує від державних органів управління виважених дій та довгострокових стратегій, які гарантуватимуть соціальний захист та безпеку населення. Від успішності державної соціальної політики, яка, в першу чергу, має захищати особистість від різного роду негативних впливів, залежить рівень життя громадян та їх соціальне самопочуття, що, у свою чергу, формують вектор ставлення населення до реформ, що пропонує Уряд.

Основними завданнями соціальної політики країни є дотримання соціальної справедливості, побудова ефективної системи державного управління, основою якої є соціальне партнерство, і впровадження таких механізмів соціального управління, які стануть основою підвищення рівня економічного життя громадян. Формування шляхів удосконалення державного управління соціальної сферою, в умовах тотального превалювання песимістичного настрою в більшості населення, зниження рівня довіри до діяльності влади, упередженого ставлення громадян до будь-яких змін у державній політиці та реформ, що проводяться у соціальній сфері, вимагає від органів державної влади тісної взаємодії з усіма компонентами соціальної системи. Ефективним напрямом державної політики та державного управління у визначенні дієвості взаємодії між суб'єктом і об'єктом управління та пошуку необхідних механізмів вирішення зазначених вище проблем є дослідження впливу соціальних змін та захищеності населення на його соціальне самопочуття.

Проблеми соціального самопочуття в Україні вивчають Державна служба статистики України та майже всі соціологічні центри. Заслуговують на увагу результати соціологічних опитувань, які проводяться фахівцями Інституту соціології НАН України, Київського міжнародного інституту соціології, Інституту соціальної та політичної психології АПН України, Українського центру економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова, Українського інституту соціальних досліджень ім. О. Яременка, Українського незалежного центру політичних досліджень та Центру "Соціальний моніторинг". Найбільш ґрунтовними в цьому напрямі є дослідження Н. Паніної, які почали проводиться ще у 1992 р., пізніше до них додалися праці В. Головахи.

Сумісна робота цих науковців у межах Інституту соціології НАН України вилилася у реалізацію великомасштабних проектів щорічного моніторингу: "Українське суспільство на порозі XXI століття" та "Українське суспільство: соціальний вимір". Дослідженням соціального самопочуття як індикатора захищеності населення та дієвості державної політики займаються такі вітчизняні науковці, як: М. Кравченко, О. Малиновська, О. Петров, Я. Радиш, П. Ситнік, В. Скуратівський, В. Трощинський, Г. Щербата, Н. Ярош та ін. У країнах близького зарубіжжя цій тематиці присвячені праці О. Барської, Т. Дридзе, Т. Орлової, М. Скворцової, А. Уледова та ін.

II. Постановка завдання

Мета статті – встановити залежність соціального самопочуття від ефективності соціального механізму державного управління, уточнити поняття соціальне самопочуття, визначити фактори, що формують "соціальне самопочуття", виявити залежність соціального самопочуття населення від рівня захищеності особи від соціальних ризиків та ефективності державної політики, довести необхідність ефективного соціального механізму як основи трипаратизму суспільства задля вдосконалення системи державного управління соціальним розвитком.

III. Результати

Соціальне самопочуття – складне та багатопланове поняття, яке пов'язане з духовно-емоційним станом та умовами життєдіяльності людини. Дослідження цього феномену вітчизняна наука почала розглядати приблизно з 80-х рр. XIX ст. Але доцільним буде зауважити, що світова наукова думка підготувала досить стійкий фундамент існування цього явища. Першим кроком у цьому напрямі можна вважати наукові досягнення першої половини XIX ст. періоду становлення політекономічної науки та таких її фундаторів, як У. Петті, Ф. Кене, А. Сміт, Д. Рікардо та інших, які вперше спробували встановити залежність між отриманою заробітною платою та рівнем задоволення потреб індивіда. Крім того, розглядаючи причини диференціації робітників, вони визначили, що одним із найбільш значущих факторів є отримання працівником задоволення від роботи. Дослідники другої половини XIX ст. Е. Енгель, А. Маршал, В. Парето, А. Пігу розвинули ідеї економічного добробуту, наголосивши на тому, що поняття добробуту не зводиться тільки до економічного аспекту, а має у своїй основі і задоволення духовних потреб.

Початок XX ст. переніс акценти з економічних аспектів на соціальні, що поставило людину в центр наукових досліджень і заклало основи розвитку у другій половині XX ст. концепції людського розвитку, згідно з якою економіка існує для розвитку людей. Центральним принципом у дослідженнях західних науковців цього періоду є думка про те, що істинне значення якості життя відображається в суб'єктивних відчуттях індивідів, які формуються на основі конкретних матеріальних умов життя та емоційного стану (так звана концепція відчутної якості життя).

Сучасні наукові дослідження західних учених доводять, що в перехідних країнах емоційний аспект формує уявлення про рівень життя населення. Варто зауважити, що соціальне самопочуття є предметом вивчення як економіки, так і соціології, психології, державного управління тощо. Зокрема, сучасні соціологічні теорії розглядають індивіда та його соціальні дії як єдиний суб'єкт соціального життя, яскравими представниками цього напряму є М. Вебер, П. Сорокін, М. Фуко та ін. Проблематику самопочуття індивіда розглядали класики світової психології З. Фройд, К. Юнг та ін. На особливу увагу заслуговує інформаційна теорія емоцій П. Сімонова, відповідно до якої емоції, що виникають на основі соціальних і духовних потреб, є почуттями, обмежені можливості уникнути негативного впливу породжують у суб'єкта тривогу, а обмежені можливості досягнути бажаної цілі – фрустрацію [5].

Незважаючи на велику кількість досліджень у галузі соціальних проблем, питання соціального самопочуття населення залишається маловивченим, оскільки переважно розглядаються окремі його аспекти.

Поняття "соціальне самопочуття" складається з двох категорій – "соціальне" та "самопочуття". Під поняттям "соціальне" розуміється сукупність певних рис та особливостей суспільних відносин, інтегрована індивідами чи їх групами у процесі спільної діяльності в конкретних умовах, що виявляється в їх відносинах, ставленні до свого місця в суспільстві, явищ і процесів суспільного життя [7].

Загальний психологічний словник за редакцією А. Петровського дає таке визначення поняття "самопочуття" – суб'єктивне відчуття фізіологічної і психологічної комфортності внутрішнього стану особистості [4]. Малий енциклопедичний словник Брогауза та Ефрона визначає самопочуття як загальний психічний покажчик тілесного і душевного стану індивіда у певний момент, котрий складається з конкретних відчуттів і загальних почуттів, особливий акцент робиться на тісному зв'язку феномена самопочуття із самозбереженням індивіда, що нагадує організму про його потреби і вказує йому на загрозливі небезпеки [5]. Поняття "соціальне самопочуття" в наукових розвідках [8; 9; 11] визначається як комплексна характеристика стану свідомості людей, що виявляється в різних соціальних ситуаціях, відображає рівень їхньої соціальної свободи, можливості всебічного розвитку, реалізації здібностей і життєвих планів, які обумовлюються сукупністю наявних у суспільстві матеріальних, по-

літичних, соціокультурних і духовних умов задоволення людських потреб та реалізації їх інтересів. Ми погоджуємося саме із таким трактуванням досліджуваного поняття.

Світова економічна криза підтвердила нагальність й актуальність вивчення феномену соціального самочуття. Соціально-економічна ситуація, що склалася, наочно продемонструвала неспроможність наявної соціальної системи захистити своїх громадян від внутрішніх та зовнішніх негативних факторів. Це наразило населення на небезпеку, збільшило рівень безробіття та бідності, і суттєво підірвало довіру громадян України до Уряду і його реформ. Поняття ризику, як правило, ґрунтується на непевності або непередбачуваності, що призводять до втрати добробуту. Соціальне самопочуття виступає основою моніторингу та прогнозування соціальних змін і потреб спільноти, є суб'єктивним індикатором ефективності державної політики та державного управління системою забезпечення соціальної безпеки людини і суспільства.

Як зазначають вітчизняні дослідники М. Кравченко, О. Малиновська, О. Петров, Я. Радиш, П. Ситнік, В. Скуратівський, В. Трощинський, Г. Щербата, Н. Ярош, соціальне самопочуття людей зумовлюється поєднанням впливу об'єктивних чинників їхньої життєдіяльності та особливостей їх суб'єктивного світосприйняття [9]. Фактично соціальне самопочуття виступає результатом, котрий відображує взаємозв'язок таких показників, як реальний рівень життя, світоглядно-ціннісні орієнтири людини та її особистий статус і місце в суспільній ієрархії, що формує ставлення до тієї чи іншої суспільної проблеми. Реалізація державним управлінням принципу задоволення людських потреб вимагає від органів управління прийняття певних рішень, що залежно від вектора або покращують, або погіршують економічний добробут населення. Причому позитивний вектор (високий рівень соціального самопочуття) сприяє активній самореалізації особистості як активного члена суспільства, а негативний (низький рівень соціального самопочуття) – формує соціальні ризики. Соціальний механізм у цьому разі виступає єднальним елементом державної соціальної політики між органами державної влади і населенням, що враховує соціальне самопочуття громадян та похибки управлінських рішень, змінює негативний вектор на позитивний, нівелює соціальні ризики та усуває диспропорції і конфлікти в суспільстві, котрі виникають у результаті перетину інтересів соціальних груп і впливу на них існуючої соціально-економічної реальності (див. рис.).

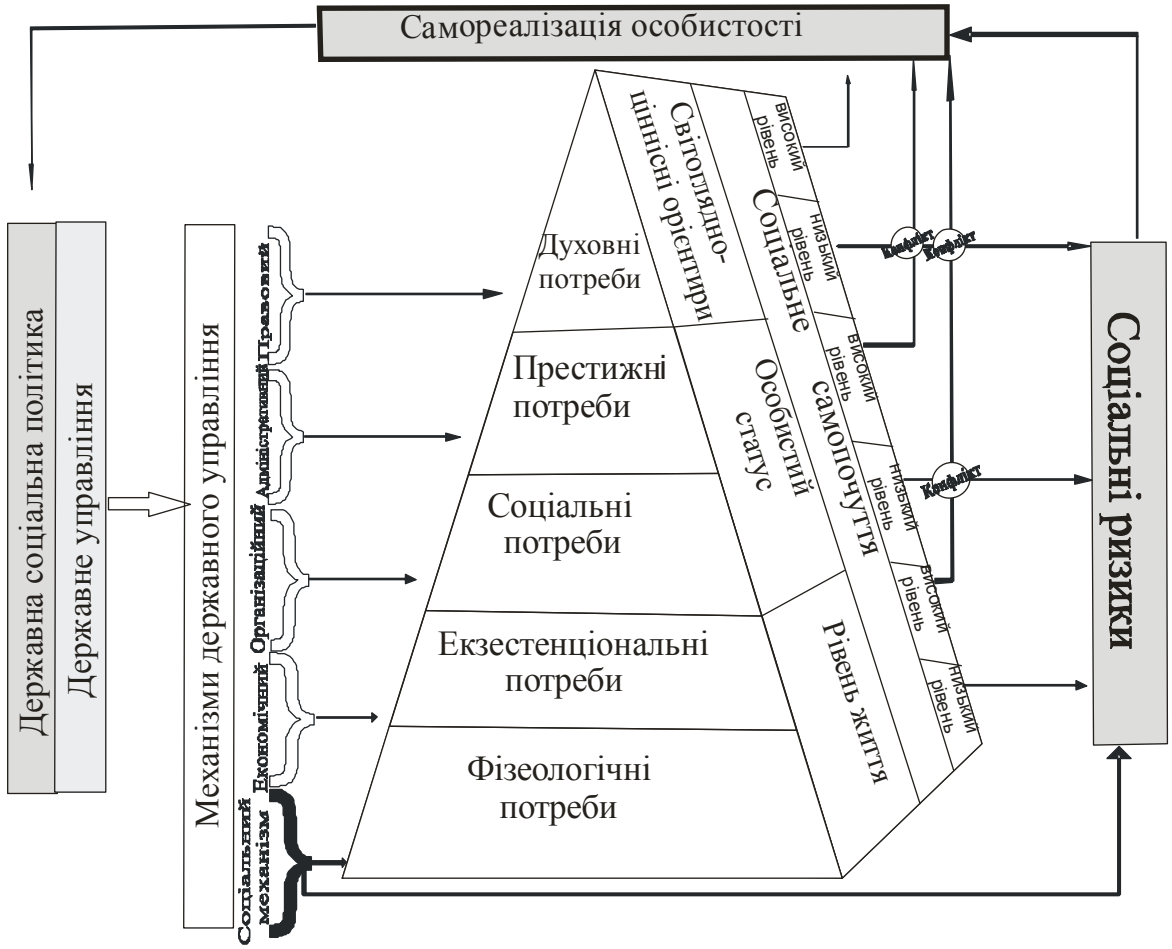


Рис. Соціальний механізм державного управління ризиками в суспільстві

Соціальне самопочуття – це суб'єктивна категорія, що складається з оцінок різних сфер життєдіяльності самою особою та залежить від багатьох факторів. Зокрема на соціальне самочуття впливають оцінки різними соціальними групами процесів та явищ, які відбуваються в нашому суспільстві, з урахуванням специфічних особливостей соціально-економічної ситуації, що склалася в Україні як державі пострадянського простору. Саме це дає змогу, спираючись на наукові розвідки вітчизняних і зарубіжних дослідників і враховуючи певні світоглядно-ціннісні орієнтири сучасного українського суспільства, умовно поділити його на три групи:

Тип "радянської ідентичності", в основі якого ідеї державного патерналізму, традиціоналізму і колективізму, спрямований тільки на споживання, схильний драматизувати реальні факти, вимагає від держави більше, ніж вона може дати. Соціальне самопочуття представників цієї групи незадовільне, вони завжди невдоволені своїм становищем.

Прихильники лібералізму і капіталізму – виступають за мінімізацію ролі держави та захист вільної ринкової економіки, плюралізм особистісних і суспільних цінностей. Представники цієї групи мають доступ до інформації, можуть адекватно її проаналізувати й оцінити, їх внесок у творення суспільних благ співвідноситься з їх запитами. Соціальне самопочуття таких людей залежить від реального рівня життя, соціального становища та емоційного стану.

Тип "пострадянської свідомості" – схильні завищувати оцінку рівня свого життя. Представники цієї групи завжди мають задовільне соціальне самопочуття, а їх сприйняття дійсності є ілюзорним і далеким від реальності.

Сьогодні Українська держава визнає людину найвищою суспільною цінністю і проголосила курс на формування статусу соціальної країни. Найбільшим благом такого суспільства є формування умов для повноцінного розвитку особистості як у матеріальному, так і моральному планах, становлення її активної громадянської позиції, що є основою національних інтересів держави. Орієнтованість кожної особи на конструктивну суспільну діяльність, спрямовану на примноження матеріальних і духовних благ та гармонізацію суспільних відносин, дасть змогу згуртувати населення країни навколо загальноприйнятої національної ідеї, підвищити рівень соціальної самоідентифікації та ідентифікації громадян України зі своєю державою, що вплине на покращення соціального самопочуття населення та зростання рівня довіри людей до ролі держави в економічній і в соціальній сферах.

Підвищення рівня життя населення, зменшення рівня бідності, становлення середнього класу є пріоритетами державної політики України на сучасному етапі розвитку, що зумовлює необхідність постійного моніторингу життєвого рівня населення та вдосконалення державного управління соціальними процесами. У сучасній науковій літературі існують два концептуальні підходи дослідження рівня життя населення, представлені у таблиці.

Таблиця

Основні концепції дослідження рівня життя населення

Назва концепції	I концепція (рівня матеріального становища)	II концепція (рівня якості життя)
Визначення рівня життя	Це матеріальне становище населення, а саме наявність необхідних матеріальних благ у вигляді доходу для задоволення основних життєвих потреб, забезпечення певним рухомим та нерухомим майном тощо	Це необхідність задоволення потреб людини як у матеріальних благах, так і в умовах для розвитку й забезпечення життєдіяльності
Основні принципи	– визначення раціональних норм споживання та відповідності реального споживання цим нормам; – визначення рівня та купівельної спроможності доходів; – обґрунтування диференціації доходів у суспільстві; – встановлення соціальних стандартів	Частковий перехід від макроекономічного до мікроекономічного розуміння
Орієнтованість	Добробут окремої особи розглядається крізь призму загальнонаціонального добробуту	Загальнонаціональний добробут розглядається крізь призму добробуту кожної особи
Стратегічна мета держави	Збільшувати обсяги виробництва і шляхом перерозподілу доходів у суспільстві забезпечувати вищий рівень задоволення потреб	Створення умов для якісного життя та всебічного розвитку людини

Хоча першочерговим завданням державної соціальної політики є забезпечення довгострокового добробуту населення, сучасні реалії досить неоптимістичні. За даними досліджень Державного комітету статистики України [6], найбільш значущим громадяни називають соціальні проблеми і ризики, а саме низький рівень і якість життя, зростання цін, втрата роботи, затримка виплат заробітної плати та інших соціальних виплат тощо. Результати дослідження рівня життя населення у 2000–2009 рр. засвідчили поступове зростання добробуту населення, але потрібно зауважити, що внаслідок світової економічної кризи та прийняття у напрямі покращення рівня життя населення ряду

хибних, необґрунтованих, популістських рішень Україна втратила здобуті позиції. Так, за даними Доповіді про людський розвиток ПРООН 2009, де було представлено останній рейтинг країн з індексом людського розвитку, Україна посіла 85 місце, що на дев'ять позицій гірше порівняно з показниками 2005 р. [10].

Рівень життя населення залежить і від дієвості місцевої влади та конструктивного діалогу між органами місцевого самоврядування і населенням. Показником низького рівня довіри населення є відсоток явки виборців під час виборчої кампанії у місцеві та обласні органи влади, що відбулася 31.10.2010 р., За даними ЦВК, він становив менше, ніж 50% (хоча для України характерна явка виборців близько 60%), а в деяких округах недотягував до 30% [2]. Ситуація погіршується у зв'язку із збереженням високого рівня утриманських настроїв населення поряд із погіршенням добробуту та завищеними стандартами життя: так, лише 10% громадян вважають себе повністю відповідальними за свій добробут, 11% – готові, у вільний час, додатково працювати, а 38% – віддають перевагу відпочинку. Спостерігається масове незадоволення своїм становищем: 46,6% громадян не задоволені своїм становищем у суспільстві, 40,8% – не задоволені своїм життям узагалі, крім того, лише 11,7% – вважають, що все не так вже і погано і можна жити, 53,5% – вважають, що жити складно, 27,3% – переконані, що терпіти таке становище неможливо, 36,9% – відчувають страх та невпевненість у майбутньому [6]. Це засвідчує невідповідність сформованих стандартів реальному рівню життя населення.

Високі показники соціальної нерівності та бідності призводять до підвищення соціальної напруженості і конфліктів, погіршення криміногенної ситуації та зростання корумпованості суспільства, що негативно впливає на соціальне самопочуття населення і рівень його довіри до уряду і позитивних змін у суспільстві. За даними соціологічних опитувань, населення вважає, що вплив органів державної влади та місцевого самоврядування на їх соціальне самопочуття є незначним, і хотіло б, щоб цей вплив суттєво збільшився. У кризових умовах меншою стала питома вага населення, яке покладається у вирішенні своїх проблем на органи державної влади та місцевого самоврядування [10]. Тому важливим для соціальної політики держави є подолання наслідків економічної кризи з метою підтримання соціальної стабільності та безпеки нації.

Модернізація соціальної сфери і спроби її реформування показали, що задля вирішення проблеми зниження схильності населення до соціальних ризиків необхідно встановити тісний взаємозв'язок між органами державної влади, представниками бізнесу або підприємств та профспілок чи органів місцевого самоврядування як представників інтересів певних громадян. Трансформаційні процеси та управлінські рішення справляють серйозний вплив на суспільство за допомогою певних механізмів. Але необхідно мати чітке уявлення про те, за допомогою яких засобів ці процеси, рішення і вимоги впливають на соціальну поведінку суспільства в цілому та особистості зокрема. Вибір певного механізму, методу чи інструменту управлінського впливу формується під дією соціальних чинників економічного, політичного, морального характеру та потреб суспільства і необхідністю їх задоволення. У своїй сукупності ці чинники та потреби утворюють конкретне соціальне середовище, в якому державне управління виступає саме тим феноменом, котрий узгоджує дії з метою одержання людиною бажаного результату діяльності. Саме ці дії є причиною виникнення та необхідності ефективного соціального механізму.

Фахівець у галузі державного управління Г. Атаманчук трактує дефініцію соціального механізму як сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, за допомогою яких суб'єкт державного управління виявляє потреби, інтереси й цілі суспільства в керуючих впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях та діях і практично впроваджує їх у життя, спираючись на державну владу [1]. Соціальний механізм виникає як необхідна ланка, що виступає в ролі єднальної ланки між усіма акторами соціальної політики і забезпечує трипаратизм суспільства. Соціальний механізм є важливим засобом управління і перетворення суспільних відносин, він виконує функцію узгодження загальнодержавних інтересів та задоволення потреб людини, створює умови для самореалізації особистості в суспільстві. Особливість соціального механізму полягає в тому, що завдяки його впровадженню в усіх сферах управлінської діяльності можливе вирішення цілого спектра соціальних проблем і задоволення потреб суспільства, що викликають у різних сферах соціально-економічних відносин. Соціальний механізм фактично є певною системою соціальних процесів, які знаходяться у взаємозв'язку і взаємозалежності та забезпечують функціонування соціальної системи суспільства в цілому. Прийняття управлінських рішень без урахування соціального механізму робить державне управління формальним і безрезультатним.

IV. Висновки

Виходячи з підсумку викладених вище міркувань, пропонуємо розглядати соціальне почуття як інтегрований суб'єктивний по-

казник ефективності соціальної політики, оскільки його формування зумовлюється поєднанням впливу об'єктивних чинників життєдіяльності населення та особливостей суб'єктивного світосприйняття, тобто соціальне самопочуття виступає результатом, який є відображенням взаємозв'язку таких показників, як реальний рівень життя, світоглядно-ціннісні орієнтири людини та її особистий статус і місце в суспільній ієрархії, що співвідноситься з цілями людського розвитку. Впровадження соціального механізму як інструменту впливу держави на фактори, які формують соціальне самопочуття з метою його покращення, а саме: підвищення рівня соціальної захищеності населення, більш справедливий розподіл доходу та ресурсів, збалансованість соціальних витрат, можливість здійснювати свій вибір у всіх сферах життєдіяльності, – дасть змогу покращити життєвий рівень населення в цілому та його соціальну, економічну і громадську активність та соціальне почуття зокрема.

Формування та реалізація ефективної державної політики неможливі, якщо не зважати на соціальне самопочуття населення, яке визначає рівень його соціальної захищеності, пріоритетні потреби суспільства загалом, а також урахування індивідуальних потреб людей. За допомогою системного моніторингу цього феномену можна виявити рівень довіри громадян до влади. Враховуючи вплив соціального самопочуття на соціальний механізм управління соціальним розвитком, потрібно визначити відповідні соціальні чинники, що впливають на виконання управлінських рішень, встановлюють зв'язок між особою і державними органами влади, створюють певну модель соціальної поведінки громадянина як активного учасника соціальної системи, дають змогу досліджувати сукупну дію усіх цих соціально значущих факторів, їх взаємозв'язок і взаємозалежність.

Соціальний механізм державного управління ризиками в суспільстві за допомогою вивчення соціального самопочуття знаходить похибки в управлінських рішеннях, що дає можливість впровадити конструктивний діалог на всіх рівнях державної влади як високоорганізованої соціальної системи. Показником ефективності дії соціального механізму є своєчасне виявлення соціальних загроз і небезпек у суспільстві, підвищення рівня життя та економічного добробуту населення, реформування системи соціального захисту відповідно до норм європейських соціальних стандартів, зростання довіри громадян до державних органів управління.

Література

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук. – М. : ОМЕГА-Л, 2004. – 301 с.
2. Вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 31 жовтня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cvk.gov.ua/vm_2010.
3. Кравченко Т.В. Досвід європейських держав у системі захисту населення від впливу соціальних ризиків / Т.В. Кравченко // Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України : матер. 7-ї регіонал. наук.-практ. конф. (14 травня 2010 р., м. Дніпропетровськ) / [за заг. ред. Л.Л. Прокопенка]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2010. – С. 179–181.
4. Общая психология : энциклопедический словарь : в 6 т. / [под ред. А.В. Петровского]. – Речь : ПЕРСЕ, 2005. (Серия: Психологический лексикон).
5. Психология и психоанализ рекламы. Личностно-ориентированный подход : учеб. пособ. для фак-тов психологии, социологии, экономики и журналистики / [ред.-сост. Д.Я. Райгородский]. – Самара : БАХРАХ-М, 2001.
6. Рівень життя населення України / [за ред. Л.М. Черенько] ; НАН України, Ін-т демографії та соц. дослідж., Держ. ком. статистики України. – К. : Консультант, 2006. – 428 с.
7. Соціологія : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / [за ред. В.Г. Городяненка]. – К. : Академія, 2002. – 560 с.
8. Склярук А.В. Соціальне самопочуття як чинник політичної поведінки особистості: автореф. дис. … канд. психол. наук : 19.00.05 / А.В. Склярук. – К., 2007. – 20 с.
9. Соціальне самопочуття населення України в контексті державної гуманітарної політики : навч.-метод. посіб. / [авт. кол.: В.П. Трощинський, В.А. Скуратівський, П.К. Ситнік та ін.]. – К. : НАДУ, 2009. – 36 с.
10. Цілі розвитку тисячоліття. Україна – 2010 : національна доповідь. – К. : МЕУ, 2010. – 107 с.
11. Щербата Г.М. Соціальне самопочуття як інтегральний показник соціальної захищеності / Г.М. Щербата // Вісник міжнародного слов'янського інституту. – 2007. – № 2. – Т. 10. – С. 17–20.

Кравченко Т.В. Соціальний механізм державного управління ризиками в суспільстві

Анотація. *У статті доведено, що показником ефективності дії соціального механізму є своєчасне виявлення соціальних загроз і небезпек у суспільстві, підвищення рівня життя та економічного добробуту населення. Висвітлено питання залежності соціального самопо-*

чуття населення від рівня зменшення схильності до соціальних ризиків та ефективності державної політики. Досліджено історіографію феномену соціального самопочуття та його впливу на систему трипаратизму в суспільстві. Обґрунтовано необхідність підвищення ефективності соціального механізму з метою вдосконалення державного управління соціальною сферою.

Ключові слова: *соціальний механізм, соціальні ризики, соціальне самопочуття, державна соціальна політика, рівень життя, соціальна безпека, соціальне партнерство, трипаратизм.*

Кравченко Т.В. Социальный механизм государственного управления рисками в обществе

Аннотация. *В статье доказано, что показателем эффективности социального механизма является своевременное выявление социальных угроз и опасностей в обществе, повышение уровня жизни и экономического благополучия населения. Освещен вопрос зависимости социального самочувствия населения от уровня уменьшения склонности к социальным рискам и эффективности государственной политики. Исследована историография феномена социального самочувствия и его влияния на систему трипаратизма в обществе. Обоснована необходимость повышения эффективности социального механизма с целью совершенствования государственного управления социальной сферой.*

Ключевые слова: *социальный механизм, социальные риски, социальное самочувствие, государственная социальная политика, уровень жизни, социальная безопасность, социальное партнерство, трипаратизм.*

Kravchenko T. Social mechanism in state administration of risks in the society

Annotation. *The article deals with the idea that the performance of the social mechanism is the timely detection of threats and social risks in society, improve living standards and economic welfare. The issues of social well-being of the population, depending, on the level of susceptibility reduction and social risks and effectiveness of public policy are analysed. Historiography of the phenomenon of social health and its impact on the system of tryparatyzm in society is studied. The necessity of implementation of social mechanisms in social sphere government is iproved.*

Key words: *social mechanism, social risks, social health, public social policy, living standards, social security, social partnership, tryparatyzm.*

УДК 351.83:355.213

ОБҐРУНТУВАННЯ НЕОБХІДНОСТІ РОЗРОБКИ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЙНЯТОСТІ НАЙМАНИХ ПРАЦІВНИКІВ У ВІЙСЬКОВИХ ФОРМУВАННЯХ

Медвідь М.М.

кандидат економічних наук
Академія внутрішніх військ МВС України, м. Харків

І. Вступ

Необхідність перегляду функціонування наявних та розробки нових механізмів державного регулювання зайнятості найманих працівників зумовлена актуальним завданням завершення переходу військових формувань на контрактний спосіб комплектування. Цей процес офіційно розпочався у 2002 р. [1] і мав завершитися до кінця 2010 р. Згідно з рішенням Ради національної безпеки і оборони (далі – РНБО) України “Про невідкладні завдання щодо підвищення обороноздатності України”, уведеного в дію Указом Президента України від 10.01.2009 р. № 2/2009, термін завершення переходу на контрактний спосіб комплектування продовжено до 2015 р. [2]. У Генеральному штабі прогнозують завершення цього процесу у Збройних Силах України не раніше 2025 р., зважаючи на те, що чисельність військовослужбовців за контрактом становить 52% від штатної [3].

Аналізуючи міжнародний досвід переходу військових формувань на контрактний спосіб комплектування, а також наявні в світовій науці напрацювання з вирішення відповідної проблеми, можна дійти висновку, що для України, яка знаходиться на етапі побудови соціально орієнтованої ринкової економіки, вони не зовсім придатні. Особливості зайнятості найманих працівників у військових формуваннях України вимагають від учених розробки більш ефективних механізмів державного регулювання цього процесу.

Для нашої держави дослідження військової служби та відповідного ринку праці (далі – РП) є відносно новими і, як правило, не пов’язаними між собою. Серед наукових праць, у яких розглядаються проблеми переходу військових формувань на контрактний спосіб комплектування, варто виділити розробки Українського центру економічних і політичних досліджень ім. Олександра Разумкова під керівництвом А. Рачка та М. Сунгуровського, а також учених, які самостійно проводили дослідження: В. Вєтрова, Г. Гозуватенка, Ю. Калагіна, О. Лойка, А. Папікяна, І. Печенюка, О. Разумцева, Л. Савченка та ін.

Методологічними, методичними і прикладними дослідженнями зайнятості займалося чимало українських учених, які зробили значний внесок у вирішення проблем різних аспектів ринку праці, серед них: С. Бандур, Д. Богиня, І. Бондар, В. Герасимчук, І. Гнибіденко, О. Гришньова, В. Данюк, М. Долішній, Т. Заєць, І. Колот, І. Кравченко, Е. Лібанова, Л. Лісогор, В. Міненко, В. Онікієнко, І. Петрова, В. Петюх, М. Семикіна, Л. Шевченко та ін.

Проте питання щодо обґрунтування механізмів державного управління зайнятості найманих працівників у військових формуваннях, які є актуальними і мають особливе значення для забезпечення національної безпеки держави, практично не досліджені.

ІІ. Постановка завдання

Метою статті є обґрунтування методологічних засад розробки механізмів державного регулювання зайнятості найманих працівників у військових формуваннях.

ІІІ. Результати

Ринок праці є системою суспільних відносин, соціальних (у тому числі юридичних) норм та інститутів, що забезпечують нормальне відтворення й ефективне використання праці, кількість і якість якої відповідним чином винагороджуються. У вужчому трактуванні ринок праці розглядається як система соціально-економічних відносин між роботодавцями (власниками засобів виробництва) та населенням (власниками робочої сили) щодо задоволення попиту перших на працю, а других – на робочі місця, які є їх джерелом засобів існування [4, с. 12].

Західні економісти Дж. Данлоп, П. Деренгер та М. Пайор обґрунтували теорію неоднорідності РП в частині його поділу на внутрішній і зовнішній (міжфірмовий) на підставі таких критеріальних ознак, як рівень оплати праці та умови наймання [5, с. 44].

До 2002 р. ринок праці військовослужбовців (далі – РПВ) за своєю сутністю був внутрішнім, тобто рух кадрів здійснювався тільки всередині військових формувань шляхом переміщень з однієї посади на іншу. Підготовкою офіцерських кадрів займалися відомчі навчальні заклади, комплектування

посад військовослужбовців за контрактом здійснювалося серед бажаючих військовослужбовців строкової служби, останні формувалися з призовників.

На сьогодні в Україні існують такі види військової служби: строкова військова служба; військова служба за контрактом осіб рядового, сержантського і старшинського складу; військова служба (навчання) курсантів (слухачів) вищих військових навчальних закладів, а також вищих навчальних закладів, які мають у своєму складі військові інститути, факультети військової підготовки, кафедри військової підготовки; військова служба за контрактом осіб офіцерського складу; військова служба за призовом осіб офіцерського складу [6].

Вибір способу комплектування – питання, яке кожна держава вирішує, виходячи з власних політичних, економічних, демографічних та інших особливостей. У сучасних військових формуваннях застосовуються три способи комплектування: добровільний (контрактний), за призовом (військова повинність) і змішаний. Призовного способу комплектування особового складу військових формувань у чистому вигляді фактично не існує, оскільки офіцерський корпус у будь-якому випадку є переважно професійним (кадровим або контрактним). Такий спосіб комплектування застосовується, насамперед, до рядового та сержантського складу, який може бути як призовним, так і професійним (контрактним). Призовний та змішаний способи комплектування зберігають загальну або вибіркову військову повинність. Водночас деякі країни, які перейшли на добровільний спосіб комплектування, зберігають на законодавчому рівні можливість відновлення призову за певних (особливих) умов. Так, загальна військова повинність може бути відновлена у разі запровадження воєнного стану (Беліз, Італія, Чилі) або у разі неможливості забезпечити набір необхідної чисельності добровольців (Аргентина, Болівія) [7, с. 3].

Теорія неоднорідності РП з часом зазнала змін та доповнень. У сучасній економічній літературі сформувалися різні позиції щодо розуміння сутності сегментації РП і відповідно напрями, за якими проводиться дослідження методологічного характеру. За підходом, що домінує, під сегментацією розуміють методи маркетингового дослідження та управління РП. Представниками такого напряму є російські і деякі вітчизняні науковці, а саме: В. Беседіна, Б. Збишко, В. Ішин, В. Петюх, А. Рофе, Л. Семеркова, В. Томилов, Л. Торгова, Н. Шалушкін. На їх думку, з позиції маркетингу РП його сегментація не є суто механічним поділом, вона являє собою діяльність щодо умовного поділу суб'єктів РП, які формують пропозицію праці та попит на неї за обмеженою кількістю критеріїв. Ця діяльність дає змогу маркетологам РП об'єктивно оцінити його кон'юнктуру і місткість, виявити контингент, що утворює основний потік пропозиції РП, визначити перспективи розвитку його сегментів [5, с. 46].

Науковці Т. Заяць та В. Кравченко у своїх дослідженнях [5, с. 47–51] дійшли висновку, що сегментація ринку праці є цілеспрямованим процесом умовного поділу його суб'єктів на окремі сегменти за обґрунтованим набором критеріальних ознак на основі поглиблення неоднорідності та багатоваріантності соціально-економічної структури сукупної пропозиції робочої сили. Учені зазначають, що замість вузькофункціональних підходів необхідно застосовувати багатофункціональний підхід, що дає змогу розкрити багатоаспектність цієї категорії.

З огляду на зазначені вище положення перевіримо, чи є РПВ сегментом національного РП, використовуючи відомі принципи і критерії сегментації.

Принцип чіткості рис (або принцип різниці між сегментами). Сутність цього принципу полягає в науково обґрунтованому встановленні чітких меж сегмента РП, якими визначається мобільність робочої сили. Цей принцип є провідним серед інших принципів сегментації, оскільки без його підтвердження унеможливлюється ідентифікація суб'єктів, що належать до різних сегментів РП.

Встановлення чітких меж виокремлення сегмента РПВ у сучасній моделі РП необхідно здійснювати на підставі таких критеріальних ознак:

1) галузеві – суб'єктами РПВ є військові формування, діяльність яких є нематеріальним виробництвом, що полягає у виконанні завдань з оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності, забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону України. Саме тому, на нашу думку, до загроз національної безпеки України та стабільності у суспільстві віднесено загрозу незадовільного рівня соціального захисту військовослужбовців, громадян, звільнених з військової служби, та членів їх сімей [8];

2) демографічні – згідно із Законом України "Про військовий обов'язок і військову службу" [6], на військову службу за контрактом приймаються громадяни України, які пройшли професійно-психологічний відбір та прослужили на строковій військовій службі не менше трьох місяців, або мають вищу, професійно-технічну чи повну загальну середню освіту і не проходили строкової військової служби, військовозобов'язані, а також жінки, які не мають військових звань офіцерського складу, з відповідною освітою та спеціальною підготовкою, віком від 18 до 40 років. У Збройних Силах України жінки-

військовослужбовці становлять близько 12%, у внутрішніх військах (далі – ВВ) МВС України – 7,4%. Ці статистичні дані засвідчують складність проходження військової служби, тому згаданій діяльності надають перевагу особи чоловічої статі;

3) мотиваційні – основними мотивами проходження військової служби є можливість здобути безоплатну вищу освіту (для молоді) та отримати пенсію на пільгових умовах [9];

4) соціально-економічні (диференціація носіїв робочої сили за рівнем матеріальної забезпеченості, джерелами доходів; диференціація працівників за їх належністю до певних верств і прошарків суспільства, системою цінностей, стилем життя). Порівнюючи грошове забезпечення з доходами населення України, можна дійти висновку, що воно нижче за середнє [10]. Згідно з Указом Президента України "Про Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України" [11] забороняється призначення військовослужбовців на посади у порядку службового сумісництва, крім посад, пов'язаних із науково-педагогічною або науковою діяльністю. Додатковим джерелом доходів для військовослужбовця є участь у місіях ООН;

5) психологічні – у військовослужбовців більш активно здійснюється професійне становлення та розвиваються професійно важливі якості, одна з яких – психологічна стійкість. Як зазначалося, громадянин України, що бажає служити у військових формуваннях, має пройти професійно-психологічний відбір.

Виокремлення сегмента РПВ за допомогою наведених критеріальних ознак відповідає зазначеному принципу, оскільки характерною рисою сегмента є чіткість його меж.

Принцип однорідності сегмента ринку праці. Він означає, що будь-який виділений сегмент має об'єднувати учасників РП з огляду на максимальну подібність їхньої соціально-економічної поведінки, що зумовлено єдністю потреб та інтересів. Це дає змогу розраховувати на адекватну реакцію з їх боку на конкретні процеси у сфері соціально-трудових відносин.

РПВ є однорідним, адже соціально-трудові відносини його суб'єктів регулює одна й та сама нормативно-правова база: Закони України "Про військовий обов'язок і військову службу", "Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей", "Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб" тощо.

У Законі України "Про військовий обов'язок і військову службу" визначено, що військова служба є державною службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України, пов'язаній із захистом Вітчизни. Час проходження військової служби зараховується громадянам України до їх страхового стажу, стажу роботи, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби [6].

Принцип кількісного вимірювання основних параметрів сегмента ринку праці. Застосовуючи цей принцип, можна виявити й оцінити потреби продавців та споживачів трудових послуг, реакцію цільового сегмента на певні дії з регулювання РП.

Нормативно-правова і статистична бази дають змогу кількісно оцінити характеристики основних суб'єктів РПВ (див. табл.).

Таблиця

Склад і чисельність суб'єктів ринку праці військовослужбовців (військових формувань України)*

Суб'єкти ринку праці військовослужбовців	Їх склад та чисельність
Збройні Сили України	191 000 осіб, у тому числі 148 000 військовослужбовців
Державна прикордонна служба України	50 000 осіб, у тому числі 42 000 військовослужбовців
Внутрішні війська МВС України	33 300 осіб, у тому числі 32 700 військовослужбовців
Служба безпеки України	33 500 осіб, у тому числі до 27 200 військовослужбовців
Державна спеціальна служба транспорту	5 000 осіб, у тому числі 4 500 військовослужбовців
Служба зовнішньої розвідки України	4 350 осіб, у тому числі до 4 010 військовослужбовців
Управління державної охорони України	2 993 осіб, у тому числі 2 912 військовослужбовців

*Складено за результатами розгляду нормативно-правової бази України, з відповідного питання.

Згідно з табл., на військовій службі в Україні може перебувати до 261 322 осіб. Інформацію щодо визначення потреб у комплектуванні посад військових формувань можна отримати в їх головних кадрових підрозділах. Серед формувань України, посади яких комплектували військовослужбовцями строкової служби, першими здійснили перехід на військову службу за контрактом Служба безпеки України (далі – СБУ) (2007 р.) та Державна прикордонна служба (далі – ДПС) України (2008 р.) (рис. 1).

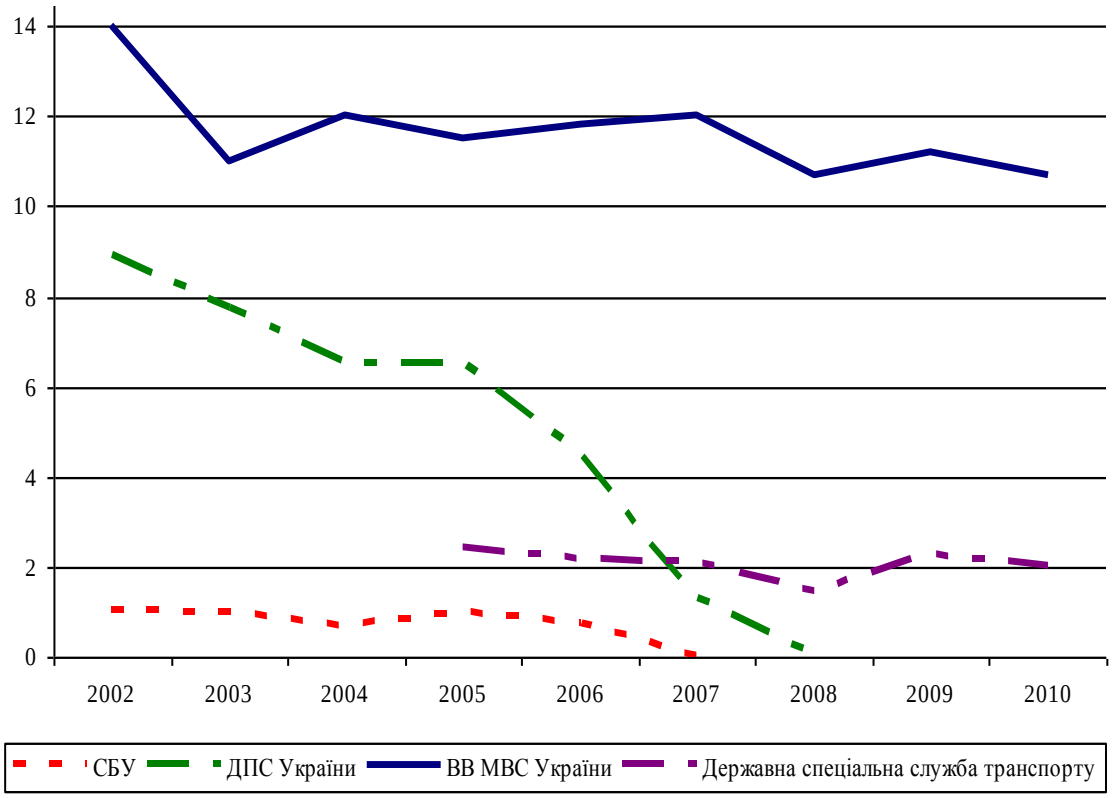


Рис. 1. Чисельність громадян України, що підлягали призову на строкову військову службу у період з 2002 по 2010 рр., тис. осіб

Примітка. Складено з використанням статистичних даних, відображених у Постановах Кабінету Міністрів України "Про затвердження чисельності громадян України, що підлягають призову на строкову військову службу, обсягу видатків для проведення призову…" за відповідний період.

Потреби у військовослужбовцях строкової служби залежать від стану комплектування посад військовослужбовцями за контрактом. Якщо у Збройних Силах України намітилась позитивна тенденція переходу на комплектування контрактним способом (рис. 2), яка, насамперед, пов'язана з постійним скороченням чисельності їх особового складу, то у ВВ МВС України прогнозувати ситуацію неможливо (рис. 1). Таким чином, прийняття рішення РНБО України щодо продовження терміну завершення переходу на контрактний спосіб комплектування до 2015 р., на нашу думку, було необхідним.

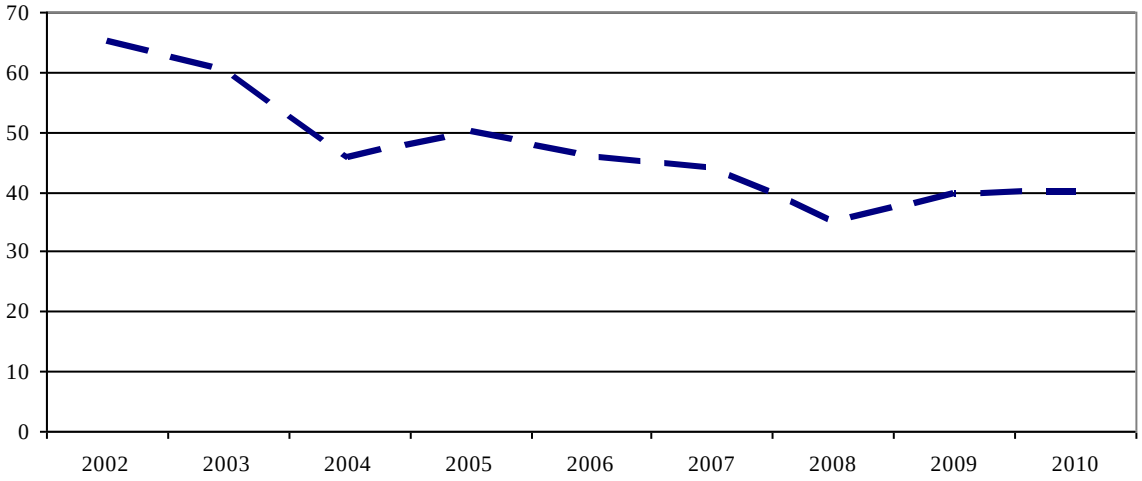


Рис. 2. Чисельність громадян України, що підлягали призову на строкову військову службу у Збройних Силах України в період з 2002 по 2010 рр., тис. осіб

Примітка. Складено з використанням статистичних даних, відображених у Постановах Кабінету Міністрів України "Про затвердження чисельності громадян України, що підлягають призову на строкову військову службу, обсягу видатків для проведення призову…" за відповідний період.

Виокремлення сегмента РПВ за допомогою визначених статистичних даних відповідає окресленому принципу, оскільки характерною рисою сегмента є можливість кількісного вимірювання основних його параметрів.

Принцип оцінювання виокремленого цільового сегмента за його обсягом. Обсяг сегмента РП, його загальний стан мають бути адекватними витратам на реалізацію ефективної соціально-економічної політики щодо нього.

Намагання забезпечити високий рівень військової безпеки країни меншими витратами є одним із головних аргументів вибору способу комплектування військових формувань. На думку багатьох західних військових експертів, при порівнюванні призовного та контрактного способів комплектування посад військовослужбовців контрактний спосіб виявляється більш економічним у зв'язку з уникненням додаткових витрат на повторні цикли підготовки призовників.

При добровільному способі комплектування загальні бюджетні видатки на оборону є вищими, але реальна вартість забезпечення оборонної безпеки – нижчою. Таке твердження, на перший погляд, є парадоксальним, але вартість призовників охоплює приховані витрати, які не відображаються у бюджеті: молода людина, що служить за призовом та отримує за це мізерне грошове утримання, фактично сплачує податок у розмірі різниці між зарплатою військовослужбовця за контрактом і за призовом. Реальні ж витрати призовника можуть бути набагато вищими через втрачені можливості працювати й отримувати за це гідну заробітну плату. Навіть якщо юнаку вдається уникнути призову, то загроза бути призваним під час наступної кампанії позначається на його життєвих перспективах.

Отже, нижчі бюджетні видатки на утримання призовників не можуть бути однозначним аргументом їх меншої вартості через наявність прихованих особистих і суспільних втрат, які не піддаються детальним підрахункам. Незважаючи на те, що процес переходу є досить витратним і складним, а на позитивні результати доводиться очікувати тривалий час, експерти вважають, що професійні військові формування у довгостроковій перспективі мають однозначну перевагу за критерієм "ефективність/вартість" [7, с. 9].

Принцип достатньої сформованості інформаційних зв'язків між суб'єктами цільового сегмента ринку праці. Суб'єкти РП перебувають під впливом певних інформаційних та соціально-економічних дій, що дають змогу спрямувати роботу відповідних структур на ефективніше використання існуючих інформаційних каналів, а також формування нових. На особливу увагу заслуговує налагодження каналів зворотного зв'язку з метою оцінювання об'єктивності дослідження РП та раціональності його управління.

На РПВ інформаційні зв'язки між його суб'єктами ще не сформовано. Впродовж 2008 р. у Збройних Силах України було створено територіальні центри комплектування за рахунок коштів, виділених із бюджету. В інших військових формуваннях такі заходи не фінансуються, і через це їм необхідно самостійно шукати ресурси для створення вербувальних підрозділів.

Завдяки реалізації процесу сегментації РП з метою виокремлення його сегмента – РПВ – за допомогою обґрунтованих вище методологічних засад можна поглибити його соціально-економічну сутність.

Отже, ринок праці військовослужбовців – це сегмент національного ринку, особливість якого полягає у специфіці форм і методів регулювання соціально-економічних відносин між роботодавцем – державою – та найманими працівниками з необхідними якостями для виконання службово-бойових завдань.

Як зазначалося вище, військова служба є державною службою особливого характеру, а час проходження військової служби зараховується громадянам України до їх страхового стажу, стажу роботи, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби. Ці положення відображають взаємозв'язок РПВ з іншими сегментами РП (рис. 3).

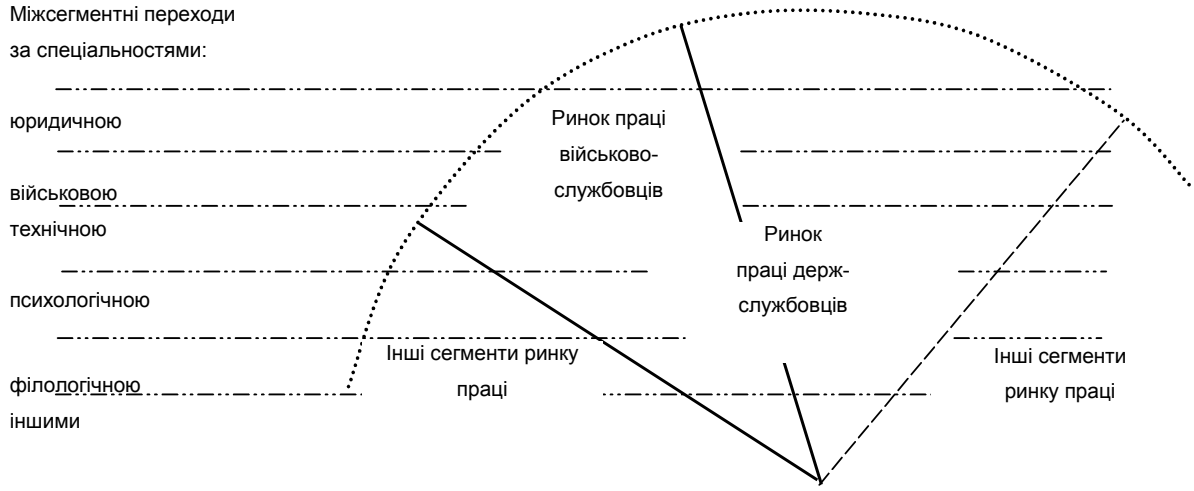


Рис. 3. Взаємозв'язок ринку праці військовослужбовців з іншими сегментами ринку праці

РПВ є частиною РП держслужбовців. Взаємозв'язок РПВ з іншими сегментами РП через міжсегментні переходи за спеціальностями пояснює стан комплектування посад військовослужбовців військових формувань контрактним способом. Значна частина персоналу ДПС України та СБУ отримують юридичну підготовку (освіту) і набувають досвіду роботи в правовому полі. Надалі їх представники можуть переходити працювати в інші сегменти РП за юридичною спеціальністю. Однак більшості персоналу Збройних Сил України та ВВ МВС України в інші сегменти РП перейти складніше, адже вона отримує військову підготовку (освіту), притаманну лише РПВ.

IV. Висновки

Результати здійсненого аналізу РПВ дають змогу зробити такі висновки:

1. Проблему завершення зміни способу комплектування військових формувань в Україні необхідно вирішувати шляхом перегляду функціонування наявних та розробки нових механізмів державного регулювання зайнятості найманих працівників у них. Адже оскільки РПВ є монопсонним, а покупцем послуг праці в цьому сегменті РП є держава, то і стан зайнятості найманих працівників у військових формуваннях залежить від якості функціонування механізмів державного регулювання.

2. Різні результати військових формувань щодо переходу на контрактний спосіб комплектування пояснюються бажанням найманих працівників бути мобільними на РП, що також виражається в отриманні освіти. Тому військовослужбовцям Збройних Сил України та ВВ МВС України, які отримують лише військову освіту, необхідно одночасно здобувати цивільну. Як варіант можна розглядати спеціальність "Державне управління у сфері національної безпеки".

3. З метою безперебійного забезпечення національної безпеки держави щодо завершення переходу військових формувань на контрактний спосіб комплектування пропонуємо на законодавчому рівні зберегти можливість відновлення призову у разі запровадження воєнного стану та у випадку неможливості забезпечити набір необхідної чисельності добровольців.

У подальших дослідженнях варто приділяти увагу вивченню міжнародного досвіду функціонування механізмів державного регулювання зайнятості найманих працівників у військових формуваннях.

Література

1. Указ Президента України "Про Державну програму переходу Збройних Сил України до комплектування військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом" від 17.04.2002 р. № 348/2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua.
2. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 вересня 2008 р. "Про невідкладні завдання щодо підвищення обороноздатності України"» від 10.01.2009 р. № 2/2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua.
3. Украинская армия станет контрактной не раньше 2025 года – Генштаб [Электронный ресурс] // УНИАН-Экономика. – 2010. – 18 ноября. – Режим доступа: http://economics.unian.net/rus/detail/67171.
4. Лібанова Е.М. Ринок праці : навч. посіб. / Е.М. Лібанова. – К. : Центр навч. літератури, 2003. – 224 с.
5. Звіт про НДР "Стратегія розвитку молодіжного сегменту ринку праці України та забезпечення зайнятості молоді" № ДР 0105U008187. – К. : РВПС України НАН України, 2006. – 209 с.
6. Закон України "Про військовий обов'язок і військову службу" від 25.03.1992 р. № 2232-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 385.
7. Куди крокує професіоналізація Збройних Сил України? (Аналітична доповідь центру Разумкова) // Національна безпека і оборона. – 2008. – № 5. – С. 2–50.
8. Закон України "Про основи національної безпеки України" від 19.06.2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
9. Медвідь М.М. Безоплатна вища освіта – вирішальний мотив призову на військову службу за контрактом на сучасному етапі реформування внутрішніх військ МВС України / М.М. Медвідь // Зб. наук. пр. НА ДПС України. – Хмельницький, 2008. – № 44. – Ч. II. – С. 182–185.
10. Медвідь М.М. Регіональні особливості мотивації призову на військову службу за контрактом у внутрішніх військах МВС України / М.М. Медвідь // Зб. наук. пр. НА ДПС України. – Хмельницький, 2008. – № 43. – Ч. II. – С. 219–222.
11. Указ Президента України "Про Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України" від 10.12.2008 р. № 1153/2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua.

Медвідь М.М. Обґрунтування необхідності розробки механізмів державного регулювання зайнятості найманих працівників у військових формуваннях

Анотація. *У статті виокремлено сучасний сегмент національного ринку праці – військовослужбовців – та запропоновано його визначення. Здійснено аналіз стану досліджуваного сегмента ринку праці, визначено причини переходу (непереходу) військових формувань на контрактний спосіб комплектування. Обґрунтовано необхідність розробки механізмів державного регулювання зайнятості найманих працівників у військових формуваннях.*

Ключові слова: *зайнятість, військові формування, комплектування за контрактом.*

Медвидь М.М. Обоснование необходимости разработки механизмов государственного регулирования занятости наемных работников в воинских формированиях

Аннотация. *В статье выделен современный сегмент национального рынка труда – военнослужащих – и предложено его определение. Проведен анализ состояния исследуемого сегмента рынка труда, определены причины перехода (неперехода) воинских формирований на контрактный способ комплектования. Обоснована необходимость разработки механизмов государственного регулирования занятости наемных работников в воинских формированиях.*

Ключевые слова: *занятость, воинские формирования, комплектование по контракту.*

Medvid M. Grounding of the necessity of the state regulation mechanisms of the employment of contract personnel in the military formations

Annotation. *The modern segment of national labor-market – military men – is selected and its definition is proposed. The analysis of the state of the researched segment of the labor market is carried out, the reasons of transition (non transition) of military formations on the contact based recruiting are defined. The necessity of the state regulation mechanisms of employment of contract personnel in the military formations is grounded.*

Key words: *employment, military formations, recruiting on the contract base.*

УДК 351.83(477)

ГЕНДЕРНІ ДЕТЕРМІНАНТИ СИСТЕМИ ТРУДОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ЯК ПІДҐРУНТЯ МОТИВАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ СТИМУЛЮВАННЯ ТРУДОВОЇ АКТИВНОСТІ ГРОМАДЯН ДЕРЖАВОЮ

Мороз В.М.

кандидат наук з державного управління, доцент
Національний технічний університет "Харківський політехнічний інститут"

І. Вступ

Становлення України як розвинутої соціально-правової держави з високим рівнем життя й політичною стабільністю зумовлює необхідність комплексного аналізу однієї із найважливіших проблем науки державного управління – ефективного використання трудового потенціалу суспільства. З огляду на єдність соціальних та економічних результатів діяльності людей, ця проблема не може бути вирішена суто у соціально-економічній або суспільно-політичній площині. Дослідження цієї проблеми виходить за рамки дії виключно об'єктивних законів ринкової економіки, а тому вивчення її основних детермінантів має відбуватися з використанням методологічної бази споріднених наук. Проблема формування трудового потенціалу суспільства, його ефективного використання та розвитку має загальнодержавне значення, що дає підстави для її дослідження у рамках науки державного управління.

У контексті дослідження можливих напрямів діяльності держави щодо вдосконалення існуючої моделі державного регулювання процесів формування, використання та розвитку трудового потенціалу заслуговують на увагу питання, пов'язані з аналізом демографічної ситуації, зайнятістю населення, соціально-економічною політикою тощо. Одним із результатів такого аналізу має стати розуміння змісту теоретичного підґрунтя мотиваційного механізму стимулювання трудової активності громадян. Розбудова ефективно діючого мотиваційного механізму стимулювання трудової активності населення буде сприяти розв'язанню питань підвищення конкурентоспроможності робочої сили, вдосконаленню соціально-трудового законодавства відповідно до національних потреб і міжнародних вимог, забезпеченню реалізації соціально-трудових прав і гарантій, підвищенню рівня соціальної захищеності працівників, удосконаленню соціально-трудових відносин, забезпеченню розвитку соціального партнерства, трудової, підприємницької та інноваційної активності, розвинутості спроможності особистості до самозахисту.

Наукове обґрунтування вищенаведених напрямів активізації трудового потенціалу відбувалось переважно у рамках економічної думки, що значно звужує значущість наслідків від їх практичної реалізації для суспільного розвитку та викривлює їх теоретичний зміст для опрацювання відповідних напрямів державної політики. Соціально-економічні аспекти підвищення ефективності використання трудового потенціалу потребують комплексного дослідження з обґрунтуванням можливих форм і методів державного управління процесом розвитку та реалізації трудового потенціалу населенням країни.

Проблеми формування і реалізації трудового потенціалу активно досліджуються українськими економістами, демографами: І. Бондарем, С. Вовканичем, М. Долішнім, С. Злупком, В. Мікловдою, С. Писаренко, М. Пітюличем, які розробили теоретичні питання формування якості соціально-трудового потенціалу. В дещо іншому напрямі досліджують демографічні та економічні аспекти трудового потенціалу вчені Д. Богиня, С. Пирожков. Значні досягнення у вивченні проблем зайнятості та ринку праці викладені у працях С. Бандури, Е. Лібанової, В. Онищенка, В. Онікієнка, Ю. Саєнка. Питання підвищення ефективності виробництва у зв'язку з поліпшенням використання людського фактора розглядалось у працях російських учених-економістів: Г. Вєчканової, М. Горєлової, І. Маслової, а також українських: П. Борщевського, Ю. Краснова. Методологічні основи регіональної економіки, що включають проблеми аналізу та управління трудовим потенціалом у сучасних умовах, досліджуються в працях М. Карліна, Т. Кір'ян, І. Кравченко, В. Лича, О. Макарової, В. Новікова, О. Новікової, Н. Парфенцевої, В. Покрищука, В. Приймака, О. Сологуб, Н. Тітової та ін. Питання оптимізації використання людського ресурсу, зокрема його гендерної складової, висвітлено в публікаціях провідних вітчизняних учених: В. Авер'янова, В. Бакуменка, О. Воронька, В. Гошовської, С. Дубенко, В. Князєва, Б. Кравченка, В. Куценка, Г. Лелікова, Г. Литвинова, Е. Лібанової, М. Логунової, В. Лугового,

Н. Нижник, В. Олуйка, М. Пірен, В. Ребкала, В. Скуратівського, В. Троня, В. Шахова, О. Яковенка та інших.

На державному рівні концепція використання трудового потенціалу в Україні окреслена відповідними законодавчими актами і закріплена указами Президента. Ініціатива Президента щодо опрацювання та прийняття Програми економічних реформ на 2010–2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" охоплює широкий набір стратегічних перетворень, метою яких є побудова сучасної, стійкої, відкритої й конкурентоспроможної у світовому масштабі економіки, формування професійної й ефективної системи державного управління і зрештою – підвищення добробуту українських громадян [4]. Реалізацію цього стратегічного напряму розвитку суспільно-економічних відносин неможливо уявити без проведення радикальної перебудови всієї інституційної системи, зокрема системи управління трудовими ресурсами країни.

Разом з тим порівняно значна кількість наукових досліджень не тільки не вирішила проблему ефективності використання трудового потенціалу, а й зумовила виникнення нових напрямів наукової думки щодо особливостей використання трудового потенціалу в контексті його реалізації крізь призму складної взаємодії соціально-демографічних, соціально-економічних, етнічних, природних, історичних та інших умов.

Постійний пошук ефективних напрямів удосконалення наявних механізмів державного управління процесом формування та використання трудового потенціалу як відповіді на розвиток суспільно-економічних відносин зумовлює необхідність наукового дослідження суперечностей і напружень, що виникають між суб'єктивною уявою учасників виробничих відносин про доцільність упровадження відповідних форм інституціонального впливу та об'єктивно визначеним рівнем управлінського втручання в контексті підвищення якості системи трудового потенціалу. Одним із напрямів такого дослідження є аналіз умов формування ефективно діючого мотиваційного механізму стимулювання трудової активності громадян. Визначення детермінантів такого механізму є обов'язковим та вкрай необхідним кроком на шляху формування теоретичного підґрунтя для подальших наукових пошуків.

У рамках вітчизняної наукової думки бракує емпіричних досліджень і теоретичних узагальнень щодо особливостей прояву окремих характеристик трудового потенціалу, що негативно впливає не тільки на динаміку розбудови мотиваційного механізму стимулювання трудової активності громадян, а й на його якість. Поза увагою науковців залишилися питання щодо визначення існуючих перешкод у формуванні потреби особистості в трудовій активності, рівня розвитку трудового потенціалу, ступеня його використання тощо. Крім того, проведені дослідження не містять аналізу відповідного процесу за напрямом виділення гендерних, вікових, соціальних та інших детермінантів, що значно ускладнює формування теоретичного підґрунтя для опрацювання мотиваційного механізму стимулювання трудової активності громадян. Тому у рамках цієї публікації ми представимо частину результатів аналізу анкетування "Оцінка рівня розвитку трудового потенціалу особистості" в контексті визначеного напряму наукового пошуку.

II. Постановка завдання

Мета статті – здійснити аналіз гендерних особливостей окремих складових системи формування та використання трудового потенціалу в контексті розвитку теоретичного підґрунтя для вдосконалення мотиваційного механізму стимулювання трудової активності громадян державою.

III. Результати

Цікавими з огляду на аналіз процесу формування, використання та розвитку трудового потенціалу України є результати дослідження "Оцінка рівня розвитку трудового потенціалу особистості", яке було проведено у квітні-жовтні 2010 р. слухачами магістерської програми "Адміністративний менеджмент" НТУ "ХПІ". Зміст анкети було опрацьовано відповідно до основних положень теорії і методології соціологічного дослідження [6]. В опитуванні "Оцінка рівня розвитку трудового потенціалу особистості" взяли участь 169 осіб з Харківської, Донецької, Луганської, Запорізької, Львівської областей України та Автономної Республіки Крим.

Методичне забезпечення для проведення дослідження було опрацьовано з урахуванням результатів попереднього аналізу змісту наукових пошуків автора в рамках задекларованої теми "Державне управління процесом формування, використання та розвитку трудового потенціалу України: теоретико-методологічний аспект".

Порівняння результатів анкетування в контексті гендерного виміру є актуальним з огляду на тривання наукової дискусії навколо особливостей розбудови механізмів державного управління процесом формування, використання та розвитку трудового потенціалу країни з урахуванням системи цінностей, норм і характеристик чоловічої й жіночої поведінки, стилю життя та способу мислення, взаємин та ролей жінок і чоловіків, набутих ними як особистостями в процесі соціалізації. Цей факт, разом із визначенням респондентами жіночої статі відсутності власної потреби у результатах використання трудових можливостей як домінуючого фактора в контексті з'ясування основних перешкод на шляху формування потреби особистості у використанні трудового

потенціалу, який на сьогодні знаходиться за межами повсякденного використання (табл. 1), свідчить про існування не тільки окремих дисбалансів у світоглядній системі певної статевої групи щодо перспектив використання трудового потенціалу особистістю, а й наявності проблемних питань у державній політиці з формування умов використання трудового потенціалу.

Таблиця 1

Основні перешкоди на шляху формування потреби особистості у використанні трудового потенціалу

№ з/п	Запитання анкети	Розподіл відповідей за статевою ознакою, %	
	Що, на Вашу думку, заважає людині використовувати власний трудовий потенціал?	чоловіки	жінки
1	Лінощі	35	20
2	Розуміння відсутності власної потреби у результатах такого використання (збільшення рівня реалізації наявного в мене трудового потенціалу не приведе до покращення рівня мого життя)	5	40
3	Розуміння відсутності потреби суспільства у результатах такого використання (наявний в мене трудовий потенціал не відповідає потребам суспільства)	0	10
4	Відсутність умов для використання трудового потенціалу	60	30

Варто звернути увагу, що в ході опитування "Оцінка рівня розвитку трудового потенціалу особистості" як респондентів було залучено неоднакову кількість представників чоловічої та жіночої статі (жінок – 70%, чоловіків – 30%). У зв'язку із цим нами за допомогою методу випадкового вибору дослідження генеральної сукупності було відібрано для подальшого аналізу з попередньо стратифікованої вибірки (розподіл генеральної сукупності на страти за критерієм статі респондента) по 10 анкет, заповнених респондентами жіночої та чоловічої статі. Вважаємо, що відсутність пропорційності між співвідношенням жінок і чоловіків у генеральній сукупності та їх співвідношенням у рамках вибіркової сукупності не справляє суттєвого впливу на загальні результати аналізу. Таким чином, вибіркова сукупність для аналізу гендерних особливостей процесу формування, використання та розвитку трудового потенціалу була встановлена на рівні 20 елементів генеральної сукупності, або близько 12% її загального складу.

Нижче подані результати аналізу окремих питань анкети в контексті визначення гендерних особливостей процесу формування, використання та розвитку трудового потенціалу.

Відповідно до поставленого в анкеті запитання щодо здійснення трудової діяльності особистістю за здобутим уперше фахом співвідношення відповідей респондентів чоловічої та жіночої статі є ідентичним (табл. 2).

Таблиця 2

Здійснення трудової діяльності за фахом, здобутим у навчальному закладі

№ з/п	Запитання анкети	Розподіл відповідей за статевою ознакою, %	
	Чи працюєте Ви за фахом, який вперше здобули після отримання середньої освіти (наприклад, за фахом, здобутим у ВНЗ тощо)?	чоловіки	жінки
1	Так, працюю	30	30
2	Ні, не працюю, але працював раніше	30	30
3	Ні, ніколи не працював	40	40

Цей факт свідчить про відсутність будь-яких гендерних особливостей у контексті процесу пошуку особою місця працевлаштування за фахом. Так, 70% як чоловіків, так і жінок здійснюють свою трудову діяльність не за фахом, що свідчить, з одного боку, про недосконалість процесу профорієнтаційної роботи (людина обирає майбутній фах без урахування особливостей розвитку власної особистості, психологічних схильностей до того чи іншого виду професійної діяльності, індивідуальної системи світосприйняття, фізичних можливостей тощо), а з іншого – про невідповідність системи підготовки фахівців стану ринку праці і рівню розвитку суспільно-економічних відносин у країні. Відсутність статевих особливостей у вищенаведеному аспекті дослідження підтверджує факт виваженості гендерної політики держави щодо підготовки та працевлаштування осіб. Разом з тим викликає занепокоєння той факт, що лише 30% респондентів у рамках вибіркової сукупність працюють за фахом (цей показник у рамках генеральної сукупності визначено на рівні 49%). Цікавим напрямом дослідження стало з'ясування часу (кількості років), відпрацьованого за фахом тими особами, які в період проведення дослідження за ним не працювали (табл. 3). Тобто ця частина дослідження стосується тих 30% респондентів, які в період опитування не працювали за фахом, але здійснювали трудову діяльність за ним раніше (табл. 2).

Вагомим результатом аналізу гендерних особливостей є той факт, що 34% чоловіків працювали за вперше здобутим фахом менше одного року, в тоді як жоден із респондентів жіночної статі (0%) не залишив роботу за здобутим фахом упродовж першого року трудової діяльності. Це зумовлено тим, що ставлення чоловіків до роботи є більш прогностичним і тривалим, а професійний статус відіграє центральну роль у чоловічій самоі-

дентифікації [3]. Для чоловіків є більш важливим відповідати певним нормам і вимогам, мати відповідний соціальний статус. У разі неможливості зайняти визначену відповідно до власних уявлень про соціальну значущість посаду чоловіки прагнуть до активного пошуку нового місця роботи. Натомість жінки більш гнучко ставляться до власних цілей, ідеалів та прагнень і можуть змінювати їх відповідно до обставин, можливостей, трансформації власних уподобань тощо [1]. Тобто жінка може бути більш гнучкою та терпляче сприймати обставини, пов'язані з її професійною діяльністю, що зумовило триваліший, ніж у чоловіків, час роботи за здобутим у навчальному закладі фахом (табл. 3). Разом з тим, якщо розглядати цей аспект у контексті більш тривалого часу (наприклад, періоду, обмеженого трьома роками), то сумарний відсоток чоловіків, які працювали за фахом після закінчення навчального закладу, а потім залишили відповідну роботу (67%), є співвіднесеним із відповідним показником для жінок (75%).

Таблиця 3

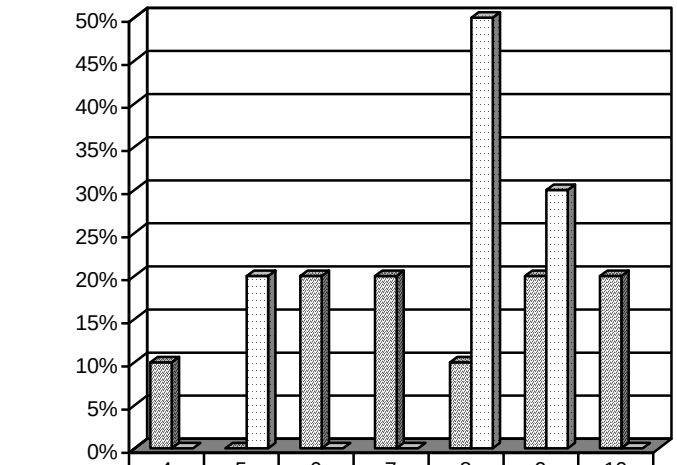
Кількість років відпрацьованих за фахом, здобутим під час навчання у ВНЗ, особами, які зараз за ним не працюють

	Запитання анкети	Розподіл відповідей за статевою ознакою, %	
	Якщо Ви працювали раніше за вперше здобутим фахом, а зараз не працюєте за ним, то зазначте кількість років, відпрацьованих за здобутим фахом.	чоловіки	жінки
1	до 1-го року	34	0
2	до 3-х років	33	75
3	до 5-ти років	33	0
4	понад 5-ть років	0	25

Крім того, потрібно звернути увагу на те, що деякі чоловіки можуть розглядати здобуття певного фаху не як логічний розвиток індивідуальних схильностей та професійних уподобань, а як можливість уникнути військової служби. Ймовірно саме цим фактом можна пояснити порівняно високий відсоток осіб, які перестали здійснювати трудову діяльність за фахом упродовж першого року після його здобуття, саме серед чоловіків (34%). Хоча водночас цей факт можна пояснити тим, що в ситуації невпевненості у правильності обраної професії чоловіки, на відміну від жінок, більше схильні до "рішучих" дій у випадку, якщо обрана професія не відповідає їх інтересам та бажанням, тоді як жінки – до відчаю і песимізму, коли відчувають, що не мають бажання працювати за своєю професією.

У зв'язку із цим необхідно наголосити, що державна політика з формування трудового потенціалу особистості може бути розроблена без урахування гендерних особливостей. Разом з тим таке припущення не означає, що діяльність суб'єктів державного управління за напрямом використання та розвитку трудового потенціалу не має враховувати деякі особливості трудової діяльності жінок (народження і виховання дітей, домашнє господарювання тощо).

Наступним кроком дослідження гендерних особливостей процесу формування, використання та розвитку трудового потенціалу стало порівняння результатів суб'єктивного оцінювання респондентами жіночої і чоловічої статі рівня власного трудового потенціалу (рис. 1) та рівня його використання (рис. 2).



	4	5	6	7	8	9	10
Чоловіки	10%	0%	20%	20%	10%	20%	20%
Жінки	0%	20%	0%	0%	50%	30%	0%

Якщо умовно уявити, що максимально можливий рівень трудового потенціалу людини в країні дорівнює 10 одиницям, то на якому рівні Ви оцінюєте власний потенціал?

1 – 1 бал;
2 – 2 бали;
3 – 3 бали;
4 – 4 бали;
5 – 5 балів;
6 – 6 балів;
7 – 7 балів;
8 – 8 балів;
9 – 9 балів;
10 – 10 балів

Рис. 1. Результати оцінювання респондентами рівня власного трудового потенціалу

Порівняння отриманих результатів (рис. 1) дає змогу зробити висновок, що 80% респондентів жіночої статі оцінюють власний трудовий потенціал на рівні 8 та більше балів, тоді як респонденти чоловічої статі демонструють відповідний результат тільки на рівні 50%. Відмінність полягає ще й у тому, що жодна із жінок не оцінила власний трудовий потенціал на рівні максимально можливих показників, тоді як 20% чоловіків охарактеризували власний трудовий потенціал на рівні 10 балів. Відповідно, відсоток жінок, які оцінили свій трудовий потенціал на рівні 7 та менше балів, становив 20%, тоді як чоловіків – 50%. Варто звернути увагу на наявність диспропорції в оцінюванні власних можливостей чоловіками та жінками. Такий стан не є природним з огляду на психологічні особливості розвитку чоловіків і жінок. Згідно із суспільними стереотипами, які значною мірою визначають особливості соціальної поведінки людини, для чоловіка нормативною і бажаною вважається виражена маскулінність. Маскулінність пов'язується з такими якостями, як незалежність, активність, допитливість, схильність до ризику, здатність до досягнень. Внутрішній світ чоловіка вважається більш упорядкованим і систематизованим, ніж жінки [5]. Разом з тим порівняно високе оцінювання респондентами жіночої статі рівня власного трудового потенціалу може бути пояснене окремими обмеженнями, які накладаються традиційним жіночим статусом. Так, Ш. Бурн звернув увагу на наявність диспропорцій в оплаті праці чоловіків і жінок [2]. За його дослідженнями американки європейського походження заробляють лише 68% того, що заробляють американські чоловіки європейського походження. Існує два найбільш відомих пояснення відмінностей в оплаті праці чоловіків та жінок: по-перше, жінкам платять менше, оскільки вони самі обирають той вид трудової діяльності, за який менше платять; по-друге, жінки є менш цінними робітниками, що пояснюється відсутністю у них відповідного досвіду та кваліфікації. Ці припущення мають опосередкований зв'язок з поясненням ситуації, яка відображена на рис. 1, а саме:

– чоловіки та жінки після здобуття певного фаху мають порівняльно однаковий рівень трудового потенціалу, але роботодавці, як правило, надають перевагу чоловікам з огляду на відсутність необхідності надання їм соціальних гарантій та пільг, пов’язаних із народженням і вихованням дитини. За цієї умови жінка змушена шукати роботу не за фахом, що, відповідно, призводить до зниження її трудового потенціалу (відсутність відповідної освіти, первинного досвіду роботи та кваліфікації). Отже, здійснюючи трудову діяльність не за фахом людина відчуває недовикористання власних можливостей (освіта, первинний досвід роботи, відповідна кваліфікація вже є неактуальними), зворотним боком чого є умовне (абстрактне) збільшення трудового потенціалу;
– робоча сила традиційно поділяється за статевою ознакою (більшість професій пов’язана переважно з тією чи іншою статтю). Відповідно до досліджень А. Конрад, працівники, які задіяні у сферах, де переважно працюють жінки, отримують меншу заробітну плату, ніж ті, які здійснюють свою трудову діяльність у сферах з превалюванням чоловіків [8]. Цей факт спричинює певну незадоволеність жінок, які мають порівняльні з чоловіками рівень освіти та досвід професійної діяльності. Виникає ситуація, за якої жінки на психологічному рівні перебувають у стані внутрішнього конфлікту: з одного боку, вони мають відповідний із чоловіками рівень розвитку трудового потенціалу, а з іншого – отримують меншу грошову винагороду за його реалізацію. Це створює умови для ілюзорного збільшення власного трудового потенціалу (на рівні психологічного сприйняття невикористання чогось призводить до його абстрактного збільшення). Вищенаведені припущення, на нашу думку, можуть пояснити деякі розбіжності в оцінюванні власного трудового потенціалу респондентами жіночої та чоловічої статі.

Цікавим продовженням цього напряму дослідження є аналіз результатів оцінювання респондентами рівня використання власного трудового потенціалу (рис. 2).

Статистичні дані свідчать, що 50% жінок та 50% чоловіків оцінюють рівень використання наявного трудового потенціалу на рівні 8 та більше балів. Такий баланс переконує у відсутності гендерних особливостей в контексті оцінювання респондентами рівня використання власних трудових можливостей. Разом з тим потрібно звернути увагу на той факт, що частка респондентів, які оцінюють використання власного трудового потенціалу на рівні 6 та нижче балів, серед опитуваних чоловіків значно перевищує кількість респондентів жіночої статі (30% у чоловіків супроти 20% у жінок). Це підтверджує наявність певного резерву у чоловіків щодо трудових можливостей, формування якого можна пояснити традиційно обмеженою участю чоловіків у домашньому господарюванні. Згідно з дослідженнями Д. Берардо, К. Шехан та Дж. Леслі, жінка, яка працює, виконує у середньому близько 69%

домашньої роботи [7]. Цілком очевидно, що 80% респондентів жіночої статі визначили, що їх трудовий потенціал використовується на рівні 7 та вище балів, тоді як відповідний показник для чоловіків обраховано на рівні 60%. Таким чином, жінка, що працює, як правило, не відчуває наявність у себе трудового резерву з огляду на порівняно значний обсяг роботи (на додаток до професійної діяльності) у межах домогосподарства. Цей факт переконує у тому, що жінки використовують власний трудовий потенціал не в повному обсязі саме у професійній діяльності.

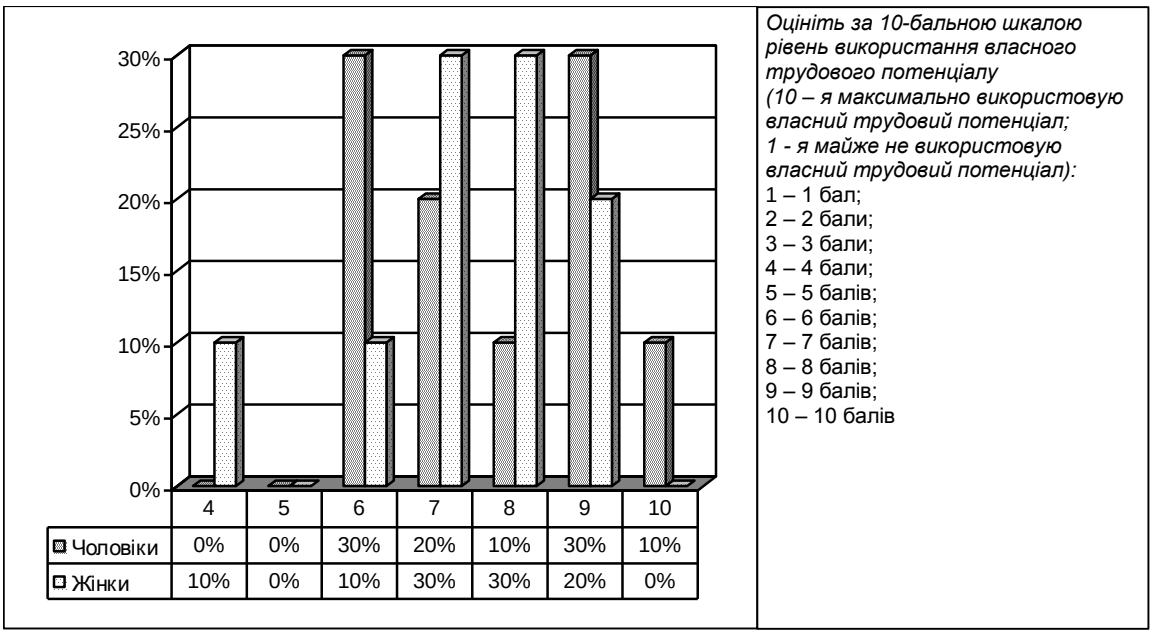


Рис. 2. Результати оцінювання респондентами рівня використання власного трудового потенціалу

IV. Висновки

На рівні державної політики врахування гендерних особливостей процесу формування і використання трудового потенціалу можна здійснити за такими напрямами:

– гендерні детермінанти системи трудового потенціалу не суттєво впливають на процес формування змісту мотиваційного механізму стимулювання трудової активності громадян, що призводить до неврахування результатів їх дії при визначенні відповідних напрямів державної політики. Разом з тим таке припущення не означає, що діяльність суб'єктів державного управління стосовно формування, використання та розвитку трудового потенціалу не має враховувати деякі особливості трудової діяльності жінки (народження та виховання дітей, ведення домашнього господарювання тощо);
– виведення частини жіночої праці за рамки домогосподарства шляхом розвитку доступного за ціною побутового обслуговування населення (виконання деякої домашньої роботи жінки професійними агенціями) дасть змогу не тільки вивільнити частину трудового резерву жінки для професійної діяльності, а й певним чином покращити якість життя родини;
– формування нового суспільного погляду на роль кожного члена родини у домашньому господарюванні (пропорційний перерозподіл домашньої роботи між подружжям) дасть змогу вивільнити частину жіночої праці на користь професійної діяльності, що в масштабі усього суспільства сприятиме підвищенню добробуту українських громадян;
– створення нових економічних підходів до процесу виробництва та реалізації побутової техніки, яка за своїм функціональним призначенням може значно зменшити частку праці жінки у рамках домогосподарства на користь професійної діяльності (виготовлення якісної і доступної за ціною побутової техніки, пільгове оподаткування підприємств, що займаються розробкою та виготовленням відповідного виду продукції, надання пільгових кредитів населенню на придбання відповідного виду продукції тощо).

Наведені результати аналізу гендерних детермінант системи трудового потенціалу не дають змоги розв'язати питання розвитку теоретичного підґрунтя для вдосконалення мотиваційного механізму стимулювання трудової активності громадян, а тільки сприяють формуванню експериментальної бази для подальшого наукового пошуку. Перспе-

ктивним напрямом такого пошуку може стати визначення вікових особливостей прояву певних характеристик трудового потенціалу в процесі його формування, використання та розвитку. Виявлення соціальних аспектів прояву тієї чи іншої детермінанти системи трудового потенціалу може стати логічним напрямом продовження дослідження в контексті визначення умов розбудови ефективної державної політики з удосконалення мотиваційного механізму стимулювання трудової активності громадян.

Література

1. Алексєєва А. Психологічні чинники професійної самореалізації особистості в ситуації безробіття: гендерний аспект / А. Алексєєва // Перший всеукраїнський конгрес із соціальної психології (УКСП–2010) "Соціально-психологічна наука третього тисячоліття: досвід, виклики, перспективи". – 2010. – С. 231–233
2. Бурн Ш. Гендерная психология / Ш. Бурн. – М. : Прайм-Еврознак, 2004. – 320 с.
3. Варій М.Й. Загальна психологія / М.Й. Варій. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 968 с.
4. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [Електронний ресурс] / Програма економічних реформ // Комітет з економічних реформ. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Program a_reform_FINAL_2.pdf.
5. Психология личности : словарь-справочник / [авт.-уклад. П.П. Горностай, Т.М. Титаренко]. – К. : Рута, 2001. – 320 с.
6. Ядов В.А. Стратегия социологического исследования. Описание, объяснение, понимание социальной реальности / В.А. Ядов. – М. : Омега-Л, 2007. – 567 с.
7. Berardo D. A Residue of Tradition: Jobs, Careers, and Spouse's Time in Housework / D. Berardo, C. Shehan, G. Leslie // Journal of Marriage and the Family. – 1987. – Vol. 49. – P. 381–390.
8. Konrad A.M. Cases in Gender & Diversity in Organizations / A.M. Konrad. – Thousand Oaks, CA. : Sage, 2006. – 245 p.

Мороз В.М. Гендерні детермінанти системи трудового потенціалу як підґрунтя мотиваційного механізму стимулювання трудової активності громадян державою

Анотація. *У статті подано результати аналізу гендерних особливостей окремих складових системи формування і використання трудового потенціалу в контексті розвитку теоретичного підґрунтя для вдосконалення мотиваційного механізму стимулювання трудової активності громадян державою.*

Ключові слова: *гендерні особливості, оцінювання рівня трудового потенціалу, використання трудового потенціалу, вдосконалення мотиваційного механізму, державна політика, стимулювання трудової активності.*

Мороз В.М. Гендерные детерминанты системы трудового потенциала как основа мотивационного механизма стимулирования трудовой активности граждан государством

Аннотация. *В статье представлены результаты анализа гендерных особенностей отдельных составляющих системы формирования и использования трудового потенциала в контексте развития теоретической основы для усовершенствования мотивационного механизма стимулирования трудовой активности граждан государством.*

Ключевые слова: *гендерные особенности, оценивание уровня трудового потенциала, использование трудового потенциала, усовершенствование мотивационного механизма, государственная политика, стимулирование трудовой активности.*

Moroz V. Gender determinants of labor potential system as the base of the motivational mechanism of stimulating citizens' labor activity by the state

Annotation. *In the article results of the analysis of gender specialties of separated parts of the labor potential forming and using system in the context of development the theoretical base for improvement of the motivational mechanism of citizens' labor activity stimulation by the state are shown.*

Key words: *gender specialties, marking of labor potential level, using of labor potential, improving of motivational mechanism, state policy, stimulating of labor activity.*

УДК 351:658.82

РОЗРОБКА МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В БУДІВНИЦТВІ

Покатаєв П.С.

аспірант Класичного приватного університету

І. Вступ

В умовах розвитку ринкової економіки інвестиційна діяльність у будівництві набуває важливого значення, оскільки інвестиційні процеси можуть забезпечити покращення соціально-економічного стану країни. Впродовж останнього десятиліття розвиток економіки держави відбувався на тлі інвестиційних криз, що спостерігаються досі. Разом із машинобудуванням будівництво становить матеріальну основу інвестиційно-виробничої діяльності та забезпечує формування й розвиток виробничого потенціалу матеріальної сфери, її інфраструктури. Внаслідок функціонування будівельного комплексу реалізується інвестиційна політика держави, визначаються народногосподарські пропорції, масштаби й темпи розвитку окремих галузей, науково-технічного прогресу й ефективність інвестицій у всіх галузях економіки.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – розробити механізм державного управління інвестиційною діяльністю в будівництві.

ІІІ. Результати

Проблеми інвестиційної діяльності досліджувало багато вітчизняних і зарубіжних учених. Фундаментальний аналіз інвестиційного процесу в ринкових умовах здійснювався у працях Л.Дж. Гітмана, Дж.М. Кейнса, М. Портера, І. Фішера, В. Шарпа. Також це питання було висвітлено у наукових розробках таких українських учених, як: В.П. Александрова, О.М. Алімов, О.І. Амоша, С.О. Біла, І.А. Бланк, О.Д. Василик, О.С. Галушко, М.С. Герасимчук, О.І. Дацій, М.П. Денисенко, О.А. Джусов, С.І. Дорогунцов, М.І. Іванов, М.Х. Корецький, М.І. Крупка, І.І. Лукінов, А.В. Мерзляк, О.М. Паламарчук, А.А. Пересада, С.Ф. Покропивний та ін.

Традиційні методи у виробництві не в змозі забезпечити належного його реагування на зміни економічних умов господарювання. Рівень вимог до реалізації сучасних інвестиційних програм суперечить методам, що формувалися без урахування ринкових особливостей розвитку складних економічних процесів. На практиці це призвело до того, що причини ускладнень залишаються непоміченими, а успіхи від реалізації інвестицій на одних ділянках господарювання зводяться нанівець негативними результатами на інших і не справляють позитивного впливу на завершення інвестиційних програм у цілому. Відсутність на сьогодні чіткого уявлення про завдання ринку інвестицій у будівництві, труднощі одержання вихідних даних, складність і неоднотипність моделей управління зумовлюють те, що в процесі вибудовування організаційно-економічного механізму формування ринкового середовища у сфері реалізації інвестиційних проектів з'являється необхідність комплексного вирішення ряду проблем: слабка адаптивність і низька інвестиційна активність підприємств; безсистемність і роздрібненість управління інвестиціями; брак комплексності освоєння інвестицій; відсутність висококваліфікованих менеджерів з досвідом просування інвестиційних проектів. Для вирішення зазначених проблем необхідні розробка й удосконалення основних елементів організаційно-економічних механізмів державного управління інвестиційним процесом у будівництві.

Першим кроком є визначення етапів створення такого механізму. При цьому здійснення функцій контролю, доведення рішень до виконавців, інформування вищих органів та інвесторів про поточний стан процесу реалізації інвестиційної програми можливі лише за наявності відповідних каналів зв'язку між системою управління та джерелами інформації (виконавцями робіт). Послідовність етапів створення організаційно-економічного механізму державного управління інвестиційним процесом у сфері будівництва наведено в табл.

Таблиця

Етапи створення організаційно-економічного механізму державного управління інвестиційним процесом у сфері будівництва

Етапи	Виконавці	Результати
Здійснення фінансового і господарського аналізу підприємств	Аудиторські підприємства, аудиторський союз, ревізійні групи підприємств	Виявлення внутрішніх ресурсів і джерел інвестицій
Вивчення ринкової ситуації, стану інвестиційної діяльності	Маркетингово-збутовий центр, інформаційно-консультаційна служба підприємства	Визначення нагальних проблем, слабких і сильних боків інвестиційної діяльності в регіоні

Продовження табл.

Етапи	Виконавці	Результати
Формування комплексно-цільової інвестиційної програми регіону	Координаційна рада при адміністрації регіону, підприємства	Створення інформаційно-правового простору для активного впровадження досягнень науково-технічного прогресу у сфері будівництва з урахуванням ринкових умов
Розробка і відбір інвестиційних бізнес-проектів	Виконавчий орган координаційної ради, інвестиційні менеджери	Комерційне й бюджетне оцінювання ефективності інвестиційного проекту
Формування системи управління	Координаційна рада при адміністрації регіону, підприємства, інвестори й інші учасники інвестиційного процесу	Створення системи паритетної економічної взаємодії під загальним керівництвом у рамках єдиного інформаційно-правового простору, укладання договорів, визначення функціональних обов'язків, системи відповідальності та розподіл ризиків
Створення інтегральних цільових структур для реалізації інвестиційних проектів	Координаційна рада при адміністрації регіону, підприємства, інвестори й інші учасники інвестиційного процесу	Формування груп реалізації проектів, організацій фінансування, підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації фахівців, орієнтованих на інвестиційну діяльність
Реалізація проектів у рамках інвестиційних програм	Керівні компанії (спеціально створені або уповноважені)	Планування заходів, економічний моніторинг стану інвестиційної діяльності, здійснення контролю за виконанням графіків робіт і відповідністю параметрів системи
Контроль за поверненням залучених коштів	Керівні компанії (спеціально створені або уповноважені), координаційна рада при адміністрації регіону	Здійснення контролю за використанням, обслуговуванням боргу й термінами повернення залучених коштів
Оцінювання ефективності інвестиційних вкладень, рефінансування, реінвестування інвестицій	Виконавчий орган координаційної ради, інвестиційні менеджери	Визначення рівня насичення ринку капіталу з метою регулювання потоку інвестицій за їх якісним і кількісним складом

Організаційно-економічний механізм державного управління інвестиційним процесом, що оперативно враховує зміни в будівництві, схематично зображений на рис. 1 і починається з постановки цілей інвестиційного процесу.

Оцінювання ресурсного потенціалу й можливостей включає аналіз матеріальних, кадрових, фінансових та інших показників, тенденцій їх розвитку з метою визначення перспективи одержання позитивних ринкових, економічних та інших ефектів від використання додаткових маркетингових зусиль.

Виявлення потреб й економічних можливостей галузі будівництва регіону передбачає докладне пророблення всіх основних етапів й аспектів інвестиційного процесу відповідно до вимог бізнес-планування.

Проведені в Запорізькій області дослідження засвідчили, що успіхи реформи будуть залежати від рівня реалізації конкурентних переваг на рівні адміністративних районів:

– природні ресурси Запорізького регіону здатні забезпечити значну частину внутрішніх потреб виробництва в сировині й енергоносіях;
– адміністративні райони мають дешеву робочу силу в поєднанні з відносно високим рівнем її кваліфікації;
– територія та місткий внутрішній ринок регіону здатні забезпечити різноманітне й ефективне функціонування підприємств, що будуть задовольняти основні потреби населення;
– розвиток у регіоні на досить високому рівні наукового потенціалу, наявність власних наукових шкіл, унікальні передові технології дають змогу забезпечити розвиток конкурентоспроможних виробництв;
– значні масштаби вільних земель і виробничих ресурсів дають можливість збільшувати будівництво з відносно невеликими витратами.

Узгодження цілей по вертикалі здійснюється координаційною радою, що являє собою інституалізоване об'єднання на рівні регіону, яке реалізує інвестиційні програми на основі спільних і координованих дій на таких рівнях:

– інститути суспільства (представник регіональної влади, районна адміністрація, міська адміністрація, професійні об'єднання тощо);
– власники чи керівники будівельних підприємств.

Інвестиційна програма регіону має розроблятися й реалізовуватися в умовах звужених часових рамок та орієнтуватися на обмежені інвестиційні ресурси.

При цьому виникає завдання оптимального відбору інвестиційних проектів у рамках певної програми для ефективного розміщення інвестицій. Вирішення цього завдання передбачає використання наявних методик у галузі економіко-математичних досліджень.

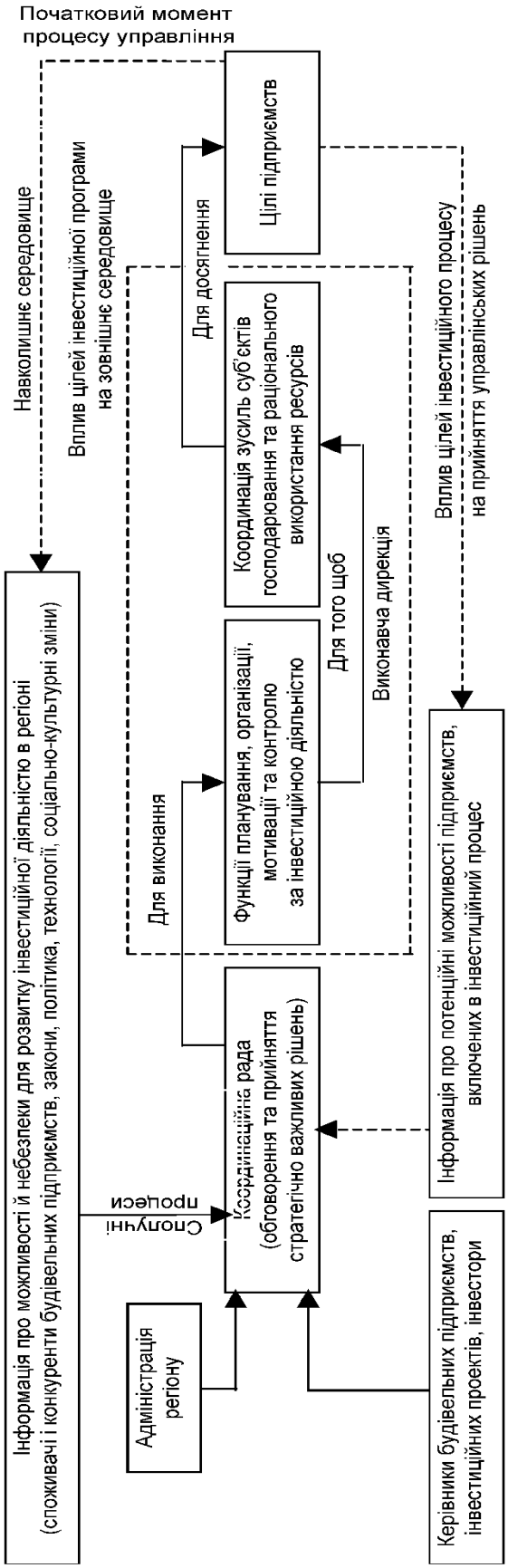


Рис. 1. Організаційно-економічний механізм державного управління інвестиційним процесом у сфері будівництва

При цьому під просторовою оптимізацією управління інвестиційними проектами розуміють вирішення завдання, спрямованого на одержання максимального сумарного приросту капіталу (інвестиційного доходу) при комплексній реалізації декількох незалежних (локальних) інвестиційних проектів, об'єднаних в одну програму, вартість яких перевищує наявні в інвесторів фінансові ресурси.

Економічна ефективність управління інвестиційним процесом як системна категорія визначається через категорію інвестиційного доходу, а остання, у свою чергу, через категорію мети економічної системи.

Загальний вид цільової функції, що описує ефективність організаційно-економічного механізму управління інвестиційним процесом, наведено нижче [2]:

$$F_t(A) = \sum_{j=1}^{N} \varphi_i(c_{jt}) \to \max \qquad (1)$$

при (tпот ≤ tзад) min, C = const,

де F1 (A) – максимальний обсяг чистого прибутку – інвестиційний дохід, який можна одержати в t-му році залежно від матриці A, що складається з елементів, які описують функціонування процесу інвестування в j-му інвестиційному проекті;

$\varphi_j(Cjt)$ – функція чистого прибутку залежно від обсягу інвестицій (c), вкладених у j-й проект у t-й час функціонування процесу інвестування;

tпот – реальні часові витрати;

tзад – нормативні часові витрати;

C – обсяг наявних інвестиційних ресурсів для реалізації інвестиційного пректу;

N – кількість інвестованих проектів, об'єднаних в одну програму.

Це завдання передбачає різні методи розв'язання залежно від того, можливе дроблення розглянутих проектів чи ні [2].

Якщо інвестиційний проект не піддається дробленню, а може бути прийнятий тільки в повному обсязі, то для визначення оптимальних варіантів здійснюють перегляд сполучень проектів із розрахунком їх сумарного NPV. Комбінація, що забезпечує максимальне значення сумарного NPV, вважається оптимальною.

Якщо дроблення проектів можливе, то передбачається реалізація ряду заходів у повному обсязі їх вартості, а деяких – частково. Для останніх розглядається відповідна частка інвестицій і грошових надходжень. Це завдання вирішується так [2]:

1. Для кожного проекту розраховується індекс рентабельності:

$$PI = \sum_{t=1}^{n} \frac{P_n}{(1+i)^t} : \sum_{t=1}^{n} IC_t \times V^t, \qquad (2)$$

де Pn – щорічний чистий дохід;

ICt – розміри інвестиційних витрат у періоди t = 1, 2,... n;

$V^t = \frac{1}{(1+i)^t}$ – дисконтований множник.

2. Проекти ранжуються за рівнем зменшення показника PI (2).

3. Реалізовують перші N проектів, вартість яких у сумі не перевищує ліміт коштів, призначених на інвестиції.

4. За наявності залишку інвестиційних коштів вони вкладаються у черговий проект, але не в повному обсязі, а лише в тій частині, у якій він може бути профінансований.

Під тимчасовою оптимізацією розуміють завдання, відповідно до якого розглядаються найбільш привабливі проекти, об'єднані в рамках інвестиційної програми, однак які в результаті обмеженості ресурсів не можуть бути реалізовані одночасно в заплановому році, але в наступному році вони самі або їх частини можуть бути реалізовані. Для коректності опису методики тимчасової оптимізації під категорією "рік" розуміють нормативний період. Вирішення завдання зводиться до оптимального розподілу проектів за декількома роками у такій послідовності:

1. За кожним проектом розраховується індекс можливих втрат, що характеризує відносну втрату NPV у випадку, якщо виконання проекту буде відстрочене на рік. Індекс розраховується за такою формулою [3, с. 81]:

$$I = \frac{NPV_1 - NPV_0}{IC}, \qquad (3)$$

де NPV1 – приведена вартість розглянутого проекту наприкінці року;

NPVo – дисконтована величина NPV1 за ставкою i.

Тобто

$$NPV_0 = \frac{NPV_1}{1+i}, \qquad (4)$$

де i – ставка дисконтування (ціна джерел фінансування);

IC – розмір відкладених на рік інвестицій.

2. Реалізація проектів, що мають найменший індекс можливих втрат, переноситься на наступний рік.

Процес вирішення таких завдань на різних рівнях потребує проведення детальної експертизи не тільки інвестиційних проектів, а й підприємств, які підлягають інвестуванню, для того, щоб одержати відповіді на такі запитання: перспективність нових організаційних рішень; економічна вигідність освоєння того чи іншого інвестиційного проекту у зв'язку із загальною програмою інвестування на рівні регіону; прибутковість підприємства як самостійного об'єкта та рівень впливу на ефективність інвестиційної програми регіону в цілому.

Ми пропонуємо такі механізми досягнення стабільного економічного стану активізації інвестиційного процесу на рівні регіону. Алгоритм формування процесу поширення локальних завдань передбачає певну кількість етапів, що послідовно здійснюються на різних стадіях інвестиційного процесу. Передбачається, що весь процес формування й освоєння інвестиційного проекту поділяється на десять стадій. На схемі, поданій на рис. 2, вони позначаються цифрами 1, 2, …10.

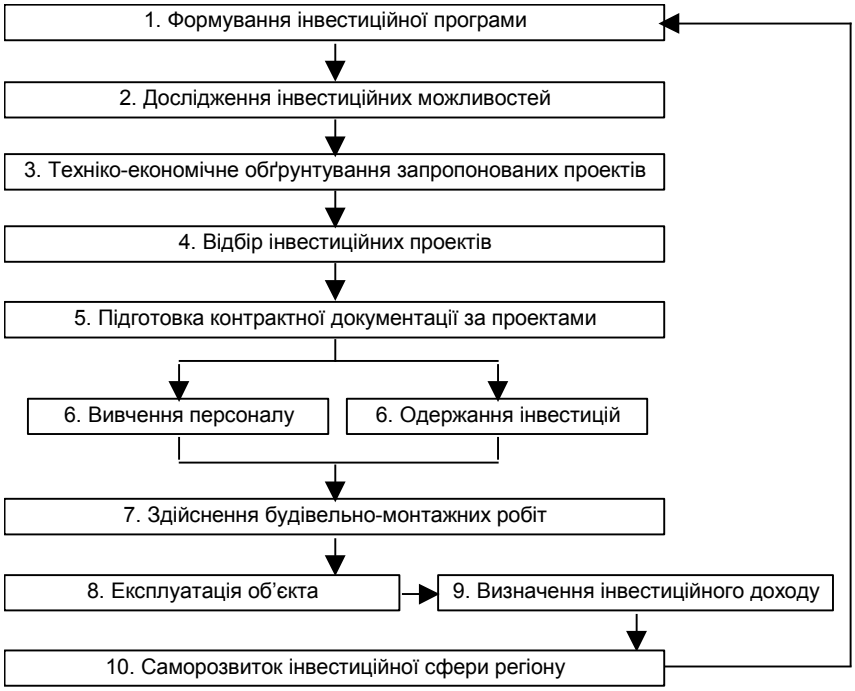


Рис. 2. Схема формування й освоєння інвестиційного проекту

Перша стадія (формування інвестиційної програми) зводиться до оцінювання достовірності інформації, що надходить.

На ній відбуваються:

– формування загальної мети інвестиційної програми;
– визначення концепції управління інвестиційним процесом;
– розробка стратегічних задумів інвестування;
– формування списку завдань, пропонованих до реалізації в масовому застосуванні;
– опис структури інвестиційного проекту й організації управління ним; визначення систем, що беруть участь у розробці й освоєнні інвестиційних проектів;
– вироблення процедур взаємодії структур і узгодження інвестиційних проектів.

Друга стадія (дослідження інвестиційних можливостей) зводиться до оцінювання факторів, що впливають на масовість упровадження.

На ній здійснюються попередній відбір та вивчення поглядів керівників і технічних експертів з таких питань:

– відповідність проекту стратегічній меті інвестиційної програми в рамках передбачуваного обсягу інвестування;
– наскільки конкретний проект вписується в стратегічні задуми інвестиційної програми;
– наскільки обраний проект сприяє здійсненню прийнятої стратегії програми й об'єкта інвестування (технічна оснащеність);
– можливості підприємств щодо наявності необхідної кваліфікації для виконання проектів (кадрова оснащеність, управлінські можливості) та її набуття.

Якщо стосовно будь-якого проекту на попередній стадії відбору є сумніви, краще продовжити його аналіз нарівні з тими проектами, які схвалені для подальшого розгляду з можливим коректуванням інвестиційної програми.

Третя стадія (техніко-економічне обґрунтування запропонованих проектів) зводиться до оцінювання освоєння інвестицій на практиці й полягає в розробці техніко-економічних обґрунтувань попередньо відібраних інвестиційних проектів, що включає:

– проведення повномасштабного маркетингового дослідження попиту і пропозицій, сегментації ринку, ціни, еластичності попиту, основних конкурентів, маркетингової стратегії, програми утримання продукції на ринку тощо;
– підготовку програми випуску продукції;

– підготовку пояснювальної записки, що включає в себе дані попереднього обґрунтування інвестиційних можливостей (бізнес-проект).

Четверта стадія (відбір інвестиційних проектів) передбачає експертизу проектів з урахуванням ризику при остаточному їх відборі.

Найбільш доцільним є послідовне використання декількох методів відбору. Спочатку даються якісні характеристики проектів за рівнем відповідності їх кожному із критеріїв визначеного переліку. У разі значної кількості альтернативних проектів можна використовувати методи бального оцінювання. Потім обов'язково оцінюються прибутковість проекту й ризик, пов'язаний з його реалізацією.

Для кожного варіанта розраховують чистий дохід з урахуванням ризику і потім визначають очікуваний обсяг сумарного доходу [4, с. 118] за формулою:

$$\overline{R} = \sum_{j=1}^{N} (R_j P_j), \qquad (5)$$

де R – очікуваний обсяг чистого доходу;

Rj – чистий дохід, пов'язаний з j-м варіантом освоєння інвестиційного проекту;

Pj – імовірність і-го варіанта;

N – кількість можливих варіантів.

Якщо ризик пов'язаний з багатьма компонентами, необхідне математичне моделювання [1, с. 4].

П'ята стадія (підготовка контрактної документації за проектами) зводиться до оцінювання комплексності, визначення термінів та обсягів навчання кадрів, підготовки контрактної й вихідної погоджувальної документації з метою реалізації відібраних для програми інвестиційних проектів, складання робочих креслень, кошторисів і графіків виконання робіт з окремих проектів, включених у єдину схему інвестування (нормування часу й коштів):

– підготовка тендерних торгів і, відповідно до їх результатів, контрактних угод;
– проведення переговорів з інвесторами з метою укладання договорів;
– тендерні торги на подальше проектування об'єкта й розробку технічної документації;
– підготовка проектно-кошторисної документації на стадії робочих креслень;
– визначення виробників і постачальників нестандартного технологічного устаткування;
– складання графіків реалізації проекту.

Шоста стадія (вивчення персоналу й одержання інвестицій) схоплює підготовку та перепідготовку кадрів підприємств, одержання інвестиційного кредиту і його перерозподіл між проектами інвестиційної програми відповідно до мережних графіків робіт з освоєння інвестицій.

Сьома стадія (здійснення будівельно-монтажних робіт) включає:

– нормування і планування робіт, складання графіків;
– налагодження устаткування;
– навчання персоналу;
– підготовку контрактної документації на постачання сировини, комплектуючих виробів та енергоносіїв;
– підготовку контрактів на постачання продукції;
– випуск дослідної партії продукції;
– поточний моніторинг основних показників ефективності, коректування графіків.

Восьма стадія (експлуатація об'єкта) передбачає:

– сертифікацію та маркування продукції; створення дилерської мережі;
– створення центрів сервісного обслуговування й ремонту;
– поточний моніторинг економічних показників створеного підприємства, виробництва, об'єкта та коректування графіків реалізації проектів;
– контроль і аналіз виконання робіт з подальшим коректуванням процесу інвестування.

Дев'ята стадія (визначення інвестиційного доходу) зводиться до оцінювання ефекту від упровадження інвестицій, що визначається обсягом інвестиційного доходу, отриманого від реалізації інвестиційного проекту.

Десята стадія (саморозвиток інвестиційної сфери регіону) передбачає подальший розвиток інвестиційної діяльності, що розширює інвестиційну сферу регіону.

IV. Висновки

У результаті проведеного дослідження нами запропоновано розробити організаційно-економічний механізм державного управління інвестиційним процесом у сфері будівництва, а також етапи його створення. Впровадження цього механізму державного управління в практичну діяльність місцевих органів державної влади дасть можливість виявляти внутрішні ресурси і джерела інвестицій у сфері будівництва, нагальні проблеми, слабкі та сильні сторони інвестиційної діяльності в регіоні, створити інформаційно-правовий простір для активного впровадження досягнень науково-технічного прогресу у сфері будівництва з урахуванням ринкових умов, систему паритетної економічної взаємодії під загальним керівництвом у рамках єдиного інформаційно-правового простору, планувати заходи, економічний моніторинг стану інвестиційної діяльності у сфері будівництва, здійснювати контроль за виконанням графіків робіт і відповідністю параметрів системи, використанням, обслу-

говуванням боргу й термінами повернення залучених коштів у будівництві.

Література

1. Александрова В.П. Питання макроекономічної стабілізації в Україні / В.П. Александрова // Економіка України. – 1999. – № 2. – С. 4–9.
2. Воробйов А.В. Шляхи підвищення ефективності державного регулювання інвестиційного процесу в будівництві / А.В. Воробйов // Сучасний стан та проблеми розвитку підприємництва в регіоні : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. – Д. : Наука і освіта, 2005. – Т. 6. – С. 41.
3. Недашківський М.М. Інвестиційний фонд регіонів України та джерела його формування / М.М. Недашківський // Фінанси України. – 2000. – № 2. – С. 79–85.
4. Тимофєєв Ю.Е. Досвід залучення приватних інвестицій в житлове будівництво / Ю.Е. Тимофєєв // Фінанси України. – 2001. – № 8. – С. 117–123.

Покатаєв П.С. Розробка механізму державного управління інвестиційною діяльністю в будівництві

Анотація. *У статті досліджено етапи створення організаційно-економічного механізму державного управління інвестиційним процесом у сфері будівництва, економічну ефективність управління інвестиційним процесом, механізми досягнення стабільного економічного стану активізації інвестиційного процесу у сфері будівництва на рівні регіону.*

Ключові слова: *державне управління, будівельна галузь, інвестиційна діяльність, кошти, місцевий орган державної влади, витрати, інвестиційний проект.*

Покатаев П.С. Разработка механизма государственного управления инвестиционной деятельностью в строительстве

Аннотация. *В статье исследованы этапы создания организационно-экономического механизма государственного управления инвестиционным процессом в сфере строительства, экономическая эффективность управления инвестиционным процессом, механизмы достижения стабильного экономического положения активизации инвестиционного процесса в сфере строительства на уровне региона.*

Ключевые слова: *государственное управление, строительная отрасль, инвестиционная деятельность, средства, местный орган государственной власти, затраты, инвестиционный проект.*

Pokatayv P. Development of public administration mechanism of the building investment activity

Annotation. *In the article the stages of organizationally economic mechanism creation of investment process public administration in the sphere of building, economic efficiency of investment process control, mechanisms of stable economic position achievement of investment process activation in the sphere of building at the level of region are examined.*

Key words: *public administration, build industry, investment activity, facilities, local public, expense authority, investment project.*

УДК 351.83(468)

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗИМОВОГО ОЛІМПІЙСЬКОГО РУХУ В УКРАЇНІ

Сітнікова Н.С.
кандидат наук з фізичного виховання та спорту
Класичний приватний університет

І. Вступ

Впродовж усієї історії сучасного олімпійського руху в Україні реалізуються різні підходи держави до організації і підтримки підготовки національної команди до зимових Олімпійських ігор [1; 2].

Один із підходів орієнтований на формування цілісної системи олімпійської підготовки української збірної олімпійської команди, здатної досягти високих результатів на Олімпійських іграх. Реалізація такого підходу, як показала практика, могла бути здійснена там, де держава, керуючись, насамперед, політичними цілями, була здатна сформувати жорстку організаційну та методичну систему олімпійської підготовки, значною мірою нехтуючи інтересами спортивних федерацій, клубів та інших організацій. Орієнтація на досягнення найвищих спортивних результатів на Олімпійських іграх, як правило, супроводжувалась непропорційним розвитком зимових видів спорту, оскільки перевагу мали ті види, у яких могли бути отримані нагороди. Це в нашій державі стосувалося і спортсменів: усі необхідні умови створювалися для тих із них, які були здатні до успішних виступів, а спортсмени, які, на думку фахівців, не мали таких перспектив, у сферу олімпійської підготовки не потрапляли. Більше того щодо них порушувався і спортивний принцип, коли спортсмени були змушені поступатися місцями у збірних командах менш кваліфікованим, але більш молодим і, з позиції олімпійської підготовки, перспективним спортсменам. Відповідно, до такої політики будувалася система підготовки українських спортсменів упродовж декількох олімпійських циклів (1992–1998 рр.) [3; 4].

Другий підхід, на відміну від першого, передбачає знаходження компромісу між інтересами держави, орієнтованими на загальнокомандний успіх на Олімпійських іграх, та інтересами федерацій, спортсменів і тренерів, зацікавлених в успішному виступі не тільки на Олімпійських іграх, а й у численних змаганнях, участь у яких часто серйозно порушує процес ефективної підготовки до Ігор. В основі цього підходу – реалізація складних організаційно-методичних програм, у яких планомірна підготовка до Олімпійських ігор переплітається з підготовкою до значної кількості інших відповідальних змагань, змагальною практикою, що охоплює весь річний період. Починаючи з 2000 р., такий підхід ефективно реалізується в Україні [2; 3].

Останніми роками вивченню питання організації та підтримки державою зимових видів спорту присвячено значну кількість досліджень [1; 3–5].

Найбільш перспективним напрямом є пошук нових шляхів удосконалення механізмів державного регулювання зимового олімпійського руху в Україні, враховуючи те, що зимові види спорту розвиваються неналежним чином.

Аналіз наукових літературних джерел дав змогу встановити лише окремі відомості із зазначеної проблеми, у яких ґрунтується можливість покращити регулювання державою зимових видів спорту. Невивченою залишається проблема, як організувати та підтримати олімпійський рух в Україні.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – описати організаційні аспекти розвитку та підтримки державою зимових видів спорту в Україні й відобразити специфіку організації вітчизняного олімпійського руху.

ІІІ. Результати

Після розпаду СРСР український олімпійський спорт опинився в надзвичайно складному становищі. В Україні залишилося менше ніж половина потенціалу олімпійського спорту (школи, центри, кадри). Почнемо з того, що ще в СРСР Україна ніколи не спеціалізувалася на зимових видах спорту. Вони були “віддані” іншим союзним республікам – Росії, Казахстану, Білорусії. Все, що у нас реально розвивалося, – потужні центри фігурного катання в містах Одеса і Дніпропетровськ, у яких в 1990-ті рр. були виховані видатні спортсмени на чолі з олімпійською чемпіонкою 1994 р. О. Баюл. На жаль, зараз ці центри фактично припинили своє існування. Нічого нового натомість в Україні не побудовано. Аналогічна ситуація і в інших видах спорту. Фактично відсутні центри для підготовки спортсменів високого класу і резерву.

Значна частина спортивних баз олімпійської підготовки була втрачена. Всі найкращі вітчизняні біатлоністи, лижники і фігуристи тренуються за кордоном. Дитячі школи не працюють, провідні тренери виїхали, а нових фахівців просто немає, повноцінні чемпіонати України не проводяться. За таких умов чекати прийнятного результату від наших спортсменів нереально: є кілька гарних спортсменів, але вони – не показники загального рівня розвитку спорту в країні [2; 4].

Основна проблема – відсутність раціональної політики розвитку спорту. Вся увага сконцентрована на невеликій групі провідних спортсменів. Переважна їх більшість – середнього класу, вони не здатні досягти вищих результатів. Що стосується роботи з дітьми, розвитку масового спорту, то тут повний вакуум. У всіх країнах, які є лідерами олімпійського спорту, ситуація прямо протилежна.

Система олімпійської підготовки була повністю дезорганізована, і роботу в олімпійських циклах необхідно було будувати в принципово нових умовах. Ситуація різко ускладнилася у зв'язку із розвалом економіки і кризою у цій сфері, а також руйнуванням державної системи управління спортом. Прогнози щодо високих результатів у таких умовах стали нереальними стосовно зимових Олімпійських ігор [2; 3].

За всю історію участі України в зимових Олімпіадах наша команда завоювала всього лише дві золоті медалі (табл. 1).

Таблиця 1

Медалі, завойовані українськими спортсменами на зимових Олімпійських іграх за видами спорту

Вид спорту	Медалі			Усього
	золоті	срібні	бронзові	
Фігурне катання	2	0	1	3
Біатлон	0	1	2	3
Усього	2	1	3	6

Результати української олімпійської команди закономірні. Займати 8–15 місця в окремих видах, а іноді потрапити на зимові Ігри – це вже успіх при ситуації, що склалася (табл. 2). Володарем першої золотої медалі в Альбервілі 1992 р., коли українські спортсмени виступали єдиною командою СНД, несподівано для всіх серед фігуристів в одиночному катанні став одесит В. Петренко, а через два роки володарем другого золота Лілліхаммер – українська фігуристка О. Баюл, якій під час Олімпіади 1994 р. було всього 16 років.

Таблиця 2

Статистика виступу збірної України на Зимових Олімпійських іграх

Роки	Олімпіада	Кількість країн-учасниць	Загальна кількість спортсменів	Кількість видів спорту	Загальна кількість медалей	Місце України	Кількість учасників з України	Кількість видів спорту, у яких змагалась Україна	Кількість медалей України
1992	XVI зимові Олімпійські ігри, Альбервіль (Франція)	64	1801	12	57	(збірна СНД) 2	11	9	1
1994	XVII зимові Олімпійські ігри, Лілліхамер (Норвегія)	68	1739	12	61	13	37	10	2
1998	XVIII зимові Олімпійські ігри, Ногано (Японія)	72	2302	14	68	19	56	10	1
2002	XIX зимові Олімпійські ігри, Солт-Лейк-Сіті (США)	77	2399	15	78	26	70	12	0
2006	XX зимові Олімпійські ігри, Турін (Італія)	80	2500	15	84	25	53	12	2
2010	XXI зимові Олімпійські ігри, Ванкувер (Канада)	90	2607	15	86	86	41	9	0

Першу в історії України на зимових Олімпіадах бронзову медаль завоювала біатлоністка В. Цербе. Потрібно відзначити, що поки Україні вдалося завоювати олімпійські нагороди тільки у двох зимових видах – біатлоні та фігурному катанні. На Олімпіаді 1998 р. у Нагано срібна медаль дісталася біатлоністці О. Петровій, а в 2006 р. в Турині, українська скарбничка медалей поповнилася ще двома бронзами, які завоювали Л. Єфремова (біатлон) та танцювальний дует фігуристів О. Грушина і Р. Гончаров. У 2002 р. на Іграх у Солт-Лейк-Сіті Україна не змогла завоювати жодної медалі.

Наша команда, як і українська влада, поки що не приділяє належної уваги рівню підготовки спортсменів і діє за олімпійським принципом “головне не перемога, а участь”.

Однак така тенденція є не тільки результатом розвитку олімпійського спорту в незалежній Україні, а насамперед, інерційних процесів, пов'язаних із відставанням ефективної системи українського спорту. Тому подальші перспективи підготовки до майбу-

тніх зимових Олімпійських ігор є досить сумнівними.

Олімпіада у Ванкувері 2010 р. стала для України шостими зимовими Іграми. Під патронат Президента України була взята вся підготовка українських спортсменів до цих змагань. Організаційний комітет об'єднав міністерства і відомства України, воєнком, великі підприємства, комерційні банки, бізнесменів, спонсорів. Була створена спеціальна комісія, яка мала підготувати національну програму розвитку зимових видів спорту: забезпечити необхідним інвентарем та спортивним обладнанням, відновити спортивні бази, гарантувати належне медико-біологічне забезпечення, оновити електронну апаратуру та діагностичну техніку, забезпечити повноцінну організацію тренувального і змагального циклів. Підготовку і фінансування українських олімпійців забезпечувало Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту.

Олімпійські змагання – це видимий результат складної і клопітної роботи значної кількості професіоналів із числа спортивних, господарських, фінансових функціонерів, працівників державних служб безпеки, Міністерства закордонних справ, митної та прикордонної служби і багатьох інших структур.

У черговому олімпійському циклі Україна, на відміну від своїх конкурентів, опинилася на 86 місці. Спортсмени не здобули жодної медалі. І питання тут не в тому, що Україна не “зимова” держава, а в наявності матеріально-технічних можливостей, професійних кадрів, фінансового забезпечення, системи підготовки резерву, досвіду безпосередньої підготовки до Ігор [1; 4].

Невдалий виступ української команди у Ванкувері був практично невідворотним явищем і наслідком бездіяльності владних структур щодо будівництва та реконструкції спортивних баз для підготовки атлетів із зимових видів спорту.

З розпадом СРСР ті нечисленні спортивні об'єкти, які призначалися для розвитку зимових видів спорту, без державної підтримки поступово стали непридатними для підготовки атлетів високого класу, а нових ніхто не побудував.

Таким чином, виступ спортсменів на зимових Олімпійських іграх у Ванкувері, де вони були змушені задовольнитися 86 місцем, не можна не визнати випадковим.

Так чи інакше, вже сьогодні стає очевидним, що “безмедальна” Олімпіада у Ванкувері – не найбільший жах для зимового спорту в Україні. Перспективи ще гірші. У Ванкувер Україна їхала, маючи хоча б теоретично претендентів на медалі у п'яти видах спорту. Хоча до Ігор 2014 р. у російському Сочі залишається три роки, з великою ймовірністю можна говорити, що там українські спортсмени будуть змагатися максимум у двох, а швидше – в одному виді.

Після проведення Ігор керівники українського спорту, фахівці, представники засобів масової інформації широко коментували причини слабкого виступу спортсменів. Ці причини пов'язані з організаційними та кадровими помилками, проблемами спортивних баз, взаємовідносин між державними і громадськими органами управління спортом, недостатньо ефективною підготовкою та ін.

Однак, на наш погляд, у сучасному українському спорті відсутня цілісна система управління олімпійської підготовкою – відбору та орієнтації в підготовці елітних спортсменів виключно з позиції інтересів досягнення найвищих індивідуальних і командних результатів на зимових Олімпійських іграх. У країні відсутня чітка стратегія розвитку зимових видів спорту, немає злагодженості і взаєморозуміння, розмежування обов’язків між Національним олімпійським комітетом і Держкомспортом, ФСТ і відомствами, федераціями з видів спорту.

Усе це неможливе без забезпечення якісної підготовки резерву, насамперед, у спортивних школах, училищах, центрах олімпійської підготовки, збірних команд.

На думку фахівців у галузі фізичної культури та спорту, дуже важливо відновити управління розвитком спорту в Україні. Для цього необхідно сформувати методологію розвитку олімпійського спорту і водночас надати місцевим органам влади самостійність у її реалізації. Вдосконалюючи управління, доцільно відокремити систему державного управління розвитком олімпійського спорту від діяльності збірних команд. Інакше кажучи, потрібно створити два самостійні напрями: розвиток спорту всередині країни та підготовку збірних команд. Держтренери, начальники відділів міністерства та їх співробітники, відповідні фахівці на місцях займалися б розвитком спорту в країні, пошуком талантів. Що стосується збірних команд, то цю роботу мають здійснювати головні тренери, виконуючи виключно адміністративні функції, і тренери збірних, працюючи безпосередньо зі спортсменами [2; 3].

Необхідно здійснити повну ревізію стану справ у кожному з олімпійських видів спорту. Потрібно забезпечити широке масове навчання і початкову підготовку, відбір найбільш здібних атлетів для вдосконалення на всіх рівнях вертикалі – СДЮСШ, інтернати спортивного профілю, ШВСМ, опорні центри олімпійської підготовки – і чітко визначити пріоритети, заохочуючи розвиток видів спорту в тих місцях, де є або може бути розвинута база, працюють хороші тренери.

Говорячи про розвиток матеріальної бази, необхідно передбачити щорічне виділення не менше, ніж 300–400 млн грн на ремонт, реконструкцію та оснащення існую-

чих спортивних об'єктів і розробити десятирічний перспективний план будівництва. Профспілкові спортивні споруди потрібно передати центральним і місцевим органам виконавчої влади, заборонити перепрофілювання спортивних споруд та повернути в систему спорту незаконно вилучені будівлі.

Наступним етапом роботи має стати створення регіональних центрів за участю галузевих ВНЗ фізичного виховання і спорту та найбільших факультетів фізвиховання університетів. Необхідно прагнути до того, щоб упродовж трьох–чотирьох років у країні були розроблені і реалізовані програми розвитку шести–восьми комплексних центрів олімпійської підготовки.

Потрібно подумати про вступ до Міжнародної асоціації центрів. І чи не найголовніше – необхідна революція у ставленні до фізичного виховання як до пріоритетного напряму в галузі освіти і до системи дитячо-юнацького спорту в цілому.

Варто враховувати, що за два десятиліття, впродовж яких український спорт перебуває в стані затяжної кризи і втратив найважливіші із передових у минулому позицій, світовий спорт і система олімпійського руху в багатьох країнах пішли далеко вперед, багато в чому використавши як фундамент східноєвропейський, у тому числі й український, досвід 70–80-х рр. XX ст.

IV. Висновки

Виступ нашої національної збірної олімпійської команди відображає об'єктивний стан зимових видів спорту в Україні та політику держави у підтримці олімпійського руху. На зимових іграх наші спортсмени показували цілком очікувані результати, враховуючи те становище, у якому в Україні перебувають зимові види спорту, умови для підготовки спортсменів, матеріально-технічну базу, фінансування, інфраструктуру.

Державі необхідно зробити все, щоб незадовільні для українського спорту результати зимових Олімпійських ігор у Ванкувері не стали закономірними не тільки стосовно зимових видів спорту, а й літніх, де вітчизняні спортсмени мають більший потенціал, який, на жаль, поступово зменшується.

Література

1. Булатова М.М. Енциклопедія олімпійського спорту у запитаннях і відповідях / М.М. Булатова. – К. : Олимп. л-ра, 2009. – 400 с.
2. Волошин А.П. На Олімпійській хвилі / А.П. Волошин. – К. : Леся, 2008. – 448 с.
3. Драга В.В. Перша російська Олімпіада в Києві / В.В. Драга // Олімпійська арена. – 2003. – № 4. – С. 22–25.
4. Енциклопедія олімпійського спорту України / [П.М. Азарченков, В.В. Аксютін, Ж.А. Бєлокопитова та ін. ; за заг. ред. В.Н. Платонова]. – К. : Олімп. л-ра, 2005. – С. 13–154.
5. Кулик В.В. Олімпійський у серцях вогонь. Історія виникнення та становлення НОК України / В.В. Кулик. – К. : Леся, 2008. – 308 с.
6. Олимпийский спорт : в 2 т. / [В.Н. Платонов, М.М. Булатова, С.Н. Бубка и др. ; под общ. ред. В.Н. Платонова]. – К. : Олимп. л-ра, 2009. – Т. 1. – 736 с.

Сітнікова Н.С. Шляхи вдосконалення механізмів державного регулювання зимового олімпійського руху в Україні

Анотація. *У статті описано та проаналізовано шляхи вдосконалення механізмів державного регулювання та організаційні аспекти розвитку й підтримки державою зимових видів спорту, відображено специфіку організації олімпійського руху в Україні. Наведено дані щодо формування цілісної системи олімпійської підготовки української збірної олімпійської команди.*

Ключові слова: *шляхи вдосконалення, підходи держави, олімпійський рух, зимові види спорту, Національний олімпійський комітет України, управління спортом в Україні.*

Ситникова Н.С. Пути усовершенствования механизмов регулирования зимнего олимпийского движения в Украине

Аннотация. *В статье описаны и проанализированы пути усовершенствования механизмов государственного регулирования и организационные аспекты развития и поддержки государством зимних видов спорта, отображена специфика организации олимпийского движения в Украине. Приведены данные по формированию целостной системы олимпийской подготовки украинской сборной олимпийской команды.*

Ключевые слова: *пути улучшения, подходы государства, олимпийское движение, зимние виды спорта, Национальный олимпийский комитет Украины, управление спортом в Украине.*

Sitnikova N. Ways of improvement of state regulation mechanisms of the winter Olympic movement in Ukraine

Annotation. *In the article ways of improvement of state regulation mechanisms and institutional aspects of development and support winter sports by the state are described and analysed, the specificity of the organization of the Olympic movement in Ukraine is shown. Datum in relation to the formation of the integrated system of Olympic preparation of the Ukrainian Olympic team are present.*

Key words: *ways of improvement, state approaches, the Olympic movement, winter sports, National Olympic Committee of Ukraine, sport management in Ukraine.*

УДК 341.009

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ СОЦІАЛЬНО ОРІЄНТОВАНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Фурсін О.О.
аспірант Запорізької державної інженерної академії

І. Вступ

Механізм соціально орієнтованого державного управління є тією реальною організаційною матеріальною силою, володіючи якою, три гілки влади здійснюють своє управління. Механізм державного управління є структурним і предметним втіленням державної влади, що являє собою матеріальну "речовину", із якої вона складається, і включає три гілки влади – законодавчу, виконавчу, судову – та органи місцевого самоврядування. Механізм – це діяльнісне, таке, що постійно функціонує, вираження держави, а механізм державного управління – це цілісна ієрархічна система державних органів і установ, котрі практично здійснюють державну владу, розв'язують її завдання і реалізовують функції. Наведене вище визначення дає змогу виділити такі ознаки механізму держави:

– це ієрархічна система державних органів і установ, цілісність яких забезпечується єдиними принципами організації та діяльності державних органів і установ, їх єдиними завданнями і цілями;
– первинними структурними складовими (елементами) механізму є державні органи та установи, у яких працюють державні службовці; державні органи пов'язані між собою принципами субординації і координації;
– для забезпечення державних владних розпоряджень державні органи та установи мають безпосередні інструменти, які відповідають технічному рівню кожної епохи;
– за допомогою державного механізму практично здійснюється влада і виконуються функції державного управління, між гілками якого існує прямий і нерозривний зв'язок.

Методологічні засади соціально орієнтованого державного управління в умовах ринкової економіки досить повно висвітлено у працях таких відомих зарубіжних учених, як: М. Амстронг, Є. Брегель, Д. Б'юкенен, У. Букович, М. Вебер, Т. Веблен, Ф. Візер, Б. Дікон, Дж. Кейнс, Ф. Лист, К. Маркс, А. Маршалл, В. Оукен, Д. Рікардо, Д. Робінсон, П. Самуельсон, Б. Селігмен, Р. Скідельські, С. Сисмонді, А. Сміт, М. Фрідмен, С. Брю, Дж. Гелбрейт, Е. Долан, Я. Корнай, Г. Мюрдаль, М. Поумер, Д. Сакс, Г. Стіглер, Дж. Стігліц, Дж. Тобін, Л. Тейлор, Ф. Хайек, Й. Шумпетер, К. Ерроу та ін. Вагомий внесок у подальший розвиток теорії соціально орієнтованого державного управління в умовах становлення ринкових відносин зробили такі вітчизняні вчені: В. Авер'янов, Б. Адамов, О. Амосов, О. Амоша, Л. Анічин, В. Воронкова, С. Галуза, А. Гальчинський, В. Геєць, М. Герасимчук, В. Дорофієнко, В. Колпаков, Т. Лозинська, В. Мартиненко, Ю. Маршавін, В. Цвєтков, М. Чумаченко та ін. Проте механізми соціально орієнтованого державного управління ще не розкриті належним чином. Саме цьому і присвячена ця стаття.

ІІ. Постановка завдань:

– проаналізувати сутність механізмів державної влади, державного управління, соціально орієнтованого державного управління та визначити їх завдання і та функції;
– обґрунтувати концепцію соціально орієнтованого державного управління та основні її напрями;
– визначити шляхи і способи підвищення ефективності соціально орієнтованого державного управління в сучасних умовах.

ІІІ. Результати

Апарат держави – це система всіх наділених владними повноваженнями органів, створених для вирішення завдань, які стоять перед державою, і виконання її функцій. Як свідчить аналіз, поняття "механізм" і "апарат" держави збігаються за змістом і обсягом, проте термін "механізм" лише підкреслює цілісність апарату, його спрямованість на результативну ефективну діяльність. Єдиний і цілісний механізм державного управління в Ураїні диференціюється на складові – органи, підсистеми, між якими існує своя ієрархія, згідно з якою вони займають неоднакове місце в державному механізмі і перебувають у складних відносинах субординації і координації [2].

Структура механізму держави мінлива і різноманітна, але за будь-яких умов до нього входять органи управління та органи насильства. Проте це твердження не варто розуміти таким чином, що одна складова державного механізму займається тільки управлінням, а інша – насильством. У реальному житті управління і насильство переплітаються між

собою. Впродовж багатьох років державний механізм був нерозвинутим, його органи не були диференційованими за складом і компетенцією. У рабовласницькому, феодальному ладі та на ранньому етапі розвитку капіталістичного суспільства основу механізму становили військове відомство, відомство внутрішніх справ, фінансів та закордонних справ. У механізмі будь-якої держави виділяють чотири структурні частини:

– законодавчі органи (парламенти, ради, збори), покликані до встановлення основоположні норми права;
– виконавчі органи, метою діяльності яких є забезпечення виконання законів, у тому числі і за посередництва видання підзаконних нормативних актів (кабінети міністрів, міністерства, відомства, адміністрація);
– органи юрисдикції, що контролюють дотримання принципу законності, притягають до відповідальності за його порушення, вирішують суперечки (суд, арбітраж, прокуратура, слідчі органи);
– матеріальні придатки (армія, поліція, міліція, тюрми), завданням яких є здійснення каральних заходів.

Механізм сучасної держави характеризується високим рівнем складності, різноманітністю органів та установ, охоплює ряд підсистем. Так, одну його підсистему утворюють вищі органи держави: представницькі, голова держави, уряд, які перебувають у полі зору громадськості, засобів масової інформації і навколо яких формується суспільна думка. Друга підсистема – це органи правопорядку, суд, прокуратура, а також силові структури (армія, поліція, розвідка). Останні виконують рішення органів держави, у тому числі за допомогою органів державного примусу (воєнне стримування, поліцейські заходи). До органів держави приєднуються державні установи, які не мають владних повноважень, а виконують загальносоціальні функції у сфері економіки, освіти, охорони здоров'я, науки тощо, забезпечуючи наукові, кадрові та організаційні засади [3].

Поняття "механізм держави" відображає структуру держави у її статиці, однак держава – це живий соціальний організм, органи якого постійно функціонують у тісному взаємозв'язку і взаємодії. У зв'язку із цим варто використовувати інше поняття – "механізм функціонування державної влади", – під яким розуміється вся сукупність внутрішніх факторів, інститутів, засобів, що забезпечують дію складових держави у їх взаємозв'язку. Щоб охарактеризувати зазначений механізм потрібно відповісти на три запитання: 1) що приводить у дію державу; 2) що об'єднує (пов'язує) один орган з іншим; 3) що сприяє чи, навпаки, гальмує реальне виконання функцій держави. До складу елементів механізму функціонування держави входять суб'єкти та об'єкти внутрішньодержавного впливу (взаємодії) і засоби дії однієї системи (органу) на іншу. Важливу роль відіграють такі блоки, як прийняття рішень, доведення їх до адресатів, контроль за виконанням рішень. До механізму функціонування державної влади належить усе те, що пов'язано з внутрішньодержавним управлінням і самоуправлінням. Праву в механізмі функціонування держави відводиться першочергова роль. Одним із різновидів механізму функціонування державної влади є соціально орієнтований тип, що має досить тривалу практику його функціонування на Заході.

Основними завданнями у сфері соціально орієнтованого державного управління є підвищення його ефективності у всіх галузях життєдіяльності із посиленням соціальної спрямованості. Виділяють такі основні принципи соціально орієнтованого державного уравління:

– пріоритет суспільних інтересів над будь-якими приватними (соціальних верств чи груп населення, корпорацій, політичних партій);
– розвиток економіки з урахуванням потреб усіх прошарків суспільства і регіонів, що досягається за рахунок економічного заохочення відповідних галузей регіонів, а також вирівнювання соціальних відмінностей шляхом перерозподілу доходів за допомогою податків;
– регулювання державою за допомогою економічних заходів, а якщо необхідно, то й адміністративних цін на життєво важливі для більшості населення товари (продовольчі товари, ліки, плата за житло, комунальні послуги, послуги зв'язку і транспорту, електроенергію, газ, бензин) з урахуванням зарубіжного досвіду соціально орієнтованого державного управління [4].

Досвід формування соціально орієнтованого державного управління в країнах Заходу дає змогу сформулювати принципи цієї економічної системи:

– принцип правового забезпечення;
– принцип стабільного економічного зростання як матеріальної основи для загального і справедливого благоустрою;
– принцип свободи економічної діяльності суб'єктів господарювання в рамках чинного законодавства;
– принцип повної зайнятості працездатного населення, умови для якої забезпечуються державою;
– принцип забезпечення соціальних гарантій; принцип соціальної справедливості;
– принцип соціальної захищеності;
– принцип соціального партнерства, що забезпечує рівноправні і рівновідповідальні відносини між наймачами, робітниками та державою;
– принцип відповідальності громадян за економічну ефективність як своєї, так і

загальної діяльності, а також за свій спосіб життя.

У процесі проведення аналізу ситуації у суспільстві виникають можливість і необхідність формулювання своєрідних індикаторів, орієнтування на які дає можливість більш чітко та якісно розробити соціальну політику конкретного регіону, визначити її основні стратегічні напрями. До таких індикаторів належать: фізичний стан і якість життя населення працездатного віку; демографічне співвідношення працюючого і непрацюючого населення; можливості (індекс) працюючої частини населення утримувати непрацюючу; рівень середньої заробітної плати в регіоні (з розподілом за районами і професіями); рівень латентного безробіття (у цілому і з розподілом за районами); співвідношення прожиткового мінімуму, встановленого де-юре і де-факто (чим більше різниця між ними, тим нижче якість життя); рівень бідності (відсоток належності населення до різних рівнів бідності – абсолютного, відносного, потенційного). Як свідчить аналіз, соціальні індикатори визначають стан суспільства, вони є найважливішим орієнтиром при формуванні соціальної політики і визначенні її основних стратегічних напрямів. Одержання даних, орієнтованих на названі індикатори, та їх подальший аналіз дадуть змогу спрогнозувати розвиток соціально-політичної ситуації як у центрі, так і регіонах з урахуванням фактора часу, тобто скласти коротко-, середньо- і довгостроковий прогнози розвитку соціально-політичної ситуації. Це дасть можливість розробити і здійснити необхідні заходи в соціально-економічній сфері, щоб не допустити зростання соціального напруження і політичної нестабільності в соціумі. Рівень соціального напруження в суспільстві є важливою характеристикою ситуації з погляду визначення перспектив у розвитку соціальних відносин, можливості виникнення соціальних конфліктів. Актуальна проблема сьогодення – це низький рівень життя наших громадян. Не випадково Президент України В. Янукович у своєму зверненні до Верховної Ради на перше місце поставив забезпечення зростання реальних доходів населення, бо тільки це дає можливість повною мірою захистити громадянина. Що стосується тактики досягнення цієї мети, то необхідно, використовуючи соціальні індикатори, визначити конкретні напрями в управлінні соціальною сферою, створити механізми виходу на соціально-економічну проблему, проаналізувати існуючий стан та сформулювати пропозиції, які допоможуть вирішити цю проблему.

У державах із розвинутим соціально орієнтованим державним управлінням гаратуються безкоштовна освіта і лікування для всього населення (через страхову чи державну охорону здоров'я), здійснюється будівництво муніципального житла з низькою платою за житло для малозабезпечених осіб, а також житла для продажу за вигідним чи, навіть, безвідсотковим кредитом строком на 15–20 років. Для підтримки урівноважених цін на продуктові товари і рентабельності сільського господарства здійснюються державне дотування сільських товаровиробників (до 40%), захист від посередників-перекупників і переробників шляхом створення цими виробниками (фермерами, виробничими кооперативами) за підтримки держави міцної кооперативої інфраструктури для збереження, переробки й реалізації сільгоспродукції за допомогою ринкової торгівлі (у тому числі у власних магазинах). На всіх підприємствах, незалежно від розмірів і форм власності, здійснюється суровий державний та профспілковий контроль за охороною праці, технікою безпеки і дотриманням трудового законодавства. В Україні сьогодні саме на рівні суб'єктів господарювання виявляються всі негативні наслідки погано організованої, невпорядкованої, малоефективної системи управління. Руйнівний вплив на діяльність підприємств справляють такі прояви управлінської кризи, як відсутність впорядкованості прав, обов'язків і відповідальності їх власників та керівників; дезорганізація зв'язків між владою і господарюючими суб'єктами; незабезпеченість правового захисту договірних відносин; неузгодженість внутрішніх управлінських структур; безгосподарність підприємств, що перебувають у державній власності; розбалансування системи замовлень і закупівель продукції для державних потреб та багато іншого. Саме тому сьогодні на перший план перетворень у контексті розвитку та впровадження концепції соціально орієнтованого державного управління виходить мікроекономіка з її двома основоположними інструментами – ефективним управлінням та цивілізованим підприємництвом. Разом з тим, як свідчить досвід розвинутих індустріальних країн, своїм високим рівнем добробуту вони зобов'язані не тільки "невидимій руці ринку" (А. Сміт), а й "невидимій руці держави". Функції державного соціально орієнтованого управління поширюються практично на всі сфери соціально-економічного життя, вони встановлюють норми і правила економічних відносин, а за необхідності безосередньо вручаються в них. Так, держава має переорієнтувати інвестиції з непродуктивної сфери – забудови багатих будинків чи накопичення коштів на придбання власності у спекулятивних цілях – на створення виробничого капіталу. Вона повинна сприяти формуванню достатніх фондів для соціальних потреб і забезпечувати підтримку системи охорони здоров'я, освіти, екології, науки, що у цілому могло б захистити дві важливі цінності України – людські і природні ресурси. Експерти підкреслюють, що раніше прибуток розподілявся між країнами, а зараз – між конкретними людьми; це призвело до того, що світ розділи-

вся на дві частини – дуже багатих і дуже бідних, а суспільство вважається стабільним, якщо різниця між багатими і бідними не перевищує десяти разів. Україна стоїть на порозі демографічної кризи, оскільки відбувається скорочення чисельності населення. Сучасний рівень народжуваності вдвічі нижчий, ніж той, що потрібен для забезпечення простого відтворення населення. Україна перетнула межу зниження народжуваності, за якою відбувається руйнація демографічного потенціалу. Фактично, у середньостроковій перспективі відсутня можливість відновлення 50-мільйонної чисельності населення. Відповідно, відбулося погіршення демографічних показників населення. За даними Європейського регіонального бюро ВООЗ, за рівнем смертності Україна посідає перше місце в Європі. Середня очікувана тривалість життя в Україні становить близько 66 років. За цим показником Україна відстає від Німеччини на 11 років, Франції – на 12, Швеції – на 13, а також від найближчих європейських сусідів – Польщі, Угорщини, Болгарії, Словаччини [5]. Прогнози експертів ООН вказують на те, що населення України і в подальшому матиме тенденцію до скорочення, а демографічні показники – до погіршення. Скорочення населення відбувається високими темпами, доповнюючись міграційними втратами людей продуктивного віку та високого професійно-кваліфікаційного рівня. В Україні цей показник набагато перевищує норму. Європа і Китай також заражені дисбалансом багатих і бідних, уряди європейських країн укріплюють євро, а питання соціальної політики щодо простого населення відходять на другий план. Разом з тим надмірно централізований державний сектор, що утворився в індустріальну епоху, є громіздким і таким, що характеризується розпорошенням ресурсів, зарегульованістю відносин, ієрархічним порядком підпорядкування, застарілими моделями регулювання, які вже не відповідають вимогам динамічного розвитку, швидких структурних змін, глобальної конкуренції. Тому на сьогодні актуальними завданнями стають розробка і реалізація комплексу заходів щодо зменшення державних витрат і підвищення віддачі на їх одиницю. Порівняно з ринковим сектором стимули до економії ресурсів у сфері господарювання держави блокуються багатоманітними вимогами монополізму, відсутністю “невидимої руки”, що невблаганно карає виробників в умовах ринку за розтрату і неувагу до виробника. Ці стимули стримуються ще й іншими причинами: політичними мотивами, бюрократичним інтересом чиновників до збільшення розмірів бюджету як основи їх впливу, орієнтаціями у розподілі засобів на швидке досягнення результатів, досить часто на шкоду стратегічним цілям, а також жорсткою системною регламентацією, яка стримує ділову активність робітників і орієнтацію на нововведення. Крім того, врахування витрат і особливо результатів у виробництві багатьох суспільних благ – це методично складний процес, що ускладнює моніторинг показників ефективності соціально орієнтованого управління. Низький рівень ефективності держсектора є однією із найважливіших причин сучасної кризи державних фінансів як в Україні, так і багатьох країнах Заходу. Досвід реформування держсектора у країнах Заходу становить інтерес і для України в контексті структурних реформ, незважаючи на глибокі відмінності у висхідних позиціях. Апробовані підходи і методи, які в ряді країн мають універсальний характер, можуть бути використані й у вітчизняних умовах. Ідеться про послаблення монополізму у таких напрямах: формування конкурентного середовища; передача частини функцій у сфері виробництва суспільних благ недержавним структурам; забезпечення суверенітету споживача, надання йому можливості вибору послуг; надання обслуговуванню індивідуалізованого характеру; часткове вирішення гострих проблем фінансування виробничої і соціальної інфраструктури за рахунок зміни його механізму; перехід від практик прямих бюджетних асигнувань установам і підприємствам до виділення засобів споживачам, зокрема, у вигляді соціальних ваучерів різного призначення, вдосконалення комплексних індексів розвитку. Вирішення зазначених проблем потрібно здійснювати разом із формуванням соціально орієнтованої системи управління економікою регіонів України, місія і основна мета якої – забезпечення розширеного відтворення умов життєдіяльності людини як найвищої цінності українського суспільства XXI ст. [6].

Потреба у формуванні принципово нової концепції соціально орієнтованого державного управління і вибір у якості її основи соціальних орієнтирів визначаються об’єктивними передумовами:

– переходом до створення в Україні соціальної держави, основною метою якої є забезпечення гідного життя і вільного розвитку особистості;
– необхідністю трансформації української економіки у високоефективну соціально орієнтовану ринкову економіку, здатну швидко адаптуватися до динамічно змінюваних ринкових умов функціонування;
– відставанням у розвитку теорії регіонального управління від практики реформування економіки регіонів.

Останніми роками у працях вітчизняних учених триває жвава дискусія про шляхи трансформації економіки, можливості та особливості формування соціально-ринкового господарства в Україні [7, с. 144–146]. Разом з тим аналіз проведених досліджень свідчить, що в державному управлінні ще недостатньо уваги приділяється вивченню теоретичних і методологічних аспектів управління процесами формування, становлення та ро-

звитку соціально орієнтованої економіки в регіонах України. У зв'язку з цим необхідно розробити концепцію управління формуванням і розвитком соціально орієнтованої ринкової економіки в регіонах України, розглянути сутність і обґрунтувати цілі нової системи соціально орієнтованого управління. Зміст категорії "управління соціально орієтованою економікою регіону", на відміну від традиційних визначень регіонального управління, що базуються на кількісних і просторових змінах виробничих сил регіону, розглядається з позицій якісної зміни об'єкта та суб'єкта управління – як сукупність принципів, методів, форм і засобів управлінського впливу на економіку регіону з метою її перетворення в соціально орієнтовану, таку, що динамічно розвивається й забезпечує розширене відтворення умов життєдіяльності населення регіону як найвищої цінності суспільства і стратегічного ресурсу економічного зростання та комплексних індексів розвитку.

Комплексні індекси розвитку (інтегральні індекси рівня розвитку) – це комбінація економічних, соціальних, демографічних, економічних та інших показників, покликаних відобразити загальний рівень розвитку країни (регіону). Тривалий час у державному управлінні поняття "розвиток" визначалося тільки в контексті збільшення обсягу матеріальних благ, що виробляються на певній території, а його індикаторами виступали валовий внутрішній продукт (далі – ВВП) і ВВП на душу населення. Вважається, що зростання цих показників автоматично приводить до підвищення загального добробуту населення і зменшення масштабів бідності за рахунок створення нових робочих місць та формування необхідних сприятливих умов для досягнення належних економічних і соціальних результатів різними прошарками населення. Методологія системного, цілісного погляду на розвиток суспільства має враховувати культурні цінності і надбання нації, її "людський і соціальний капітал", освітній рівень, стан природних ресурсів та екологічну безпеку. Чи не найважливішим показником розвитку людини як соціально-біологічної істоти вважають стан її здоров'я. Здоров'я, за визначенням Всесвітньої організації охорони здоров'я, – це стан фізичного, духовного та соціального благополуччя. Можливості людини визначаються, насамперед, станом її здоров'я, тому формування ефективної системи охорони здоров'я – пріоритет національної соціально-економічної політики. Водночас здоров'я нації – це надзвичайно важливий елемент "національного багатства". Тому, обраховуючи показники національного багатства (ВВП, ВНП, НД та інші), у кожному аналітичному дослідженні треба брати до уваги оцінку реальних результатів і досягнень країни, дійсних прибутків і здобутків нації. Тоді з'ясується, що країни, навіть бідніші у суто економічному плані, можуть бути багатшими у плані культурних надбань і цінностей – освіти, мистецтв, духовності, здоров'я, національних традицій, громадянської свідомості. Такий підхід потребуватиме нового розуміння підприємництва, економічної активності населення і прибутку. У синтетичний показник "добробут людини і нації" увійдуть зростання внутрішнього духовного багатства людини, охорона природних ресурсів і середовища, турбота про здоров'я людини і захист усіх форм рослинного й тваринного життя.

Формування соціально орієнтованого державного управління нової технотронно-інтелектуальної ери потребує вивчення нових закономірностей соціально-економічного розвитку. Впродовж другої половини XX ст. простежувалася стала закономірність зменшення кількості сировини і витрат енергії на одиницю продукції (приблизно 1% на рік). На зміну технологіям, що потребували значної кількості сировини та енергії, почали приходити інформаційно-інтелектуальні технології з відповідними стратегіями подальшого розвитку. Як продукт економіки "інформаційні технології" стали важливішими за мільйони тонн виплавленої сталі, видобутого вугілля і навіть вироблених автомобілів. Могутність і розвинутість сучасних країн починає визначатися кількістю проданих або задіяних патентів, ліцензій, технологій, тобто обчислюються кількістю та якістю продукту національного розуму. Закономірною тенденцією початку XXI ст. стало наближення вартості інтелектуального продукту до вартості товарної маси в сукупному обсязі виробленого продукту. У деяких прогресивних галузях витрати за статтею "дослідження і розробки", тобто такі, що пов'язані з інформаційно-інтелектуальною діяльністю, вже сьогодні сягають три чверті доданої вартості продукції цих галузей. Прикладом можуть бути комп'ютерні програми, останні моделі авіаційно-космічної техніки, деякі види найновіших ліків.

Отже, критеріями "соціальної орієнтованості" і "соціально-економічної розвинутості" у XXI ст. стануть соціально-економічні показники й чинники, які суттєво відрізняються від традиційних і усталених показників XX ст. Так само, як поняття "коефіцієнт розумового розвитку", зазнало корекції і ширше поняття "індекс людського розвитку". Категорії "людський капітал" і "гуманітарий капітал" доповнюються розумінням "інтелектуального капіталу" чи "соціального капіталу нації". Цільовим орієнтиром при розробці національних і регіональних програм розвитку виступало збільшення матеріального багатства, тоді як проблеми бідності, безробіття і розподілу доходів відходили на другий план. Так, наприклад, метою соціально-економічних реформ 1950–1960-х рр., що проводилися в багатьох розвинутих країнах,

було досягнення високих темпів економічного зростання. Проте, незважаючи на досягнення поставлених цілей, у значної частини населення не відбулося реального підвищення добробуту, навіть спостерігалося погіршення життєвого рівня більшості людей, підвищення рівня бідності, зростання соціальної напруженості, тобто відбувалося зростання без розвитку. У 1970 р. на зміну ВВП і ВВП на душу населення як індикаторів рівня соціально-економічного розвитку приходять комплексні (складові) індекси розвитку. Одним із таких індексів став індекс фізичної якості життя (далі – ІФЯЖ), що був запропонований М. Морісом у 1979 р., який розраховував його на основі трьох індикаторів: коефіцієнта смертності, очікуваної тривалості життя і рівня грамотності населення. Недоліком ІФЯЖ є те, що він непрямо описує досягнутий рівень добробуту, не враховуючи рівень середньодушового доходу. У 1980-ті рр. громадськості були представлені інші комплексні індекси розвитку: індекс демографічного переходу (1984 р.), розрахований на основі трьох демографічних показників; індекс "людського страждання" (1987 р.), побудований на основі десяти соціально-економічних показників; індекс рівня життя в містах (1990 р.), розрахований на основі десяти соціально-економічних і демографічних показників тощо. Проте, як свідчить аналіз, жоден із цих показників не зміг стати повноцінною заміною ВВП як показника розвитку. Переважно, це було пов'язано з недостатньою обґрунтованістю показників, що використовуються при їх розрахунку, неоднозначною інтерпретацією, а також слабкістю статистичної бази. Певною мірою ці недоліки були подолані при розробці спеціалістами Програми розвитку ООН індексів людського розвитку та високих соціальних стандартів життя населення.

Таким чином, забезпечення громадянам належного рівня доходів є концентрованим вираженням спроможності суспільства захищати право людини на гідне життя. Вирішення завдань підвищення життєвого рівня населення, подолання бідності, зменшення майнового та соціального розшарування створює підґрунтя для ефективного збереження і відтворення трудового потенціалу, розвитку системи охорони здоров'я, освіти, культури, інших галузей соціальної інфраструктури [8, с. 194–204]. Основними завданнями у цій сфері є:

– послідовне підвищення мінімального розміру оплати праці та наближення його до рівня прожиткового мінімуму;
– забезпечення зростання реальної заробітної плати як основного джерела грошових надходжень населення та важливого стимулу до трудової активності відповідно до зростання ВВП, наближення рівня заробітної плати до реальної вартості робочої сили на ринку праці, поступового доведення частки оплати праці в структурі ВВП до рівня, характерного для країн – членів ЄС;
– цілеспрямоване формування верств населення із середнім рівнем доходів як основи утворення середнього класу в Україні;
– практична реалізація пенсійної реформи з поступовим переходом до обов'язкової накопичувальної системи пенсійного страхування та впровадженням паралельної системи добровільного пенсійного страхування;
– запобігання подальшій соціальній поляризації, подолання бідності, створення ефективної системи захисту населення від соціальних ризиків.

Концепція соціально орієнтованого державного управління передбачає вирішення таких завдань. Перше – це забезпечення позитивної динаміки економічного зростання та розбудова потужної конкурентоспроможної економіки, що передбачають:

– проведення структурних реформ в основних галузях і сферах діяльності;
– впровадження інноваційно-інвестиційної моделі розвитку. Враховуючи сприятливу кон'юнктуру на світових ринках металу, хімічних добрив та інших товарів традиційного вітчизняного експорту, необхідно використати фінансові можливості для модернізації та запровадження енергоощадних технологій;
– формування сприятливого інвестиційного клімату в Україні та відновлення інвестиційної активності суб'єктів господарювання;
– розширення ринків збуту вітчизняної продукції та захист інтересів національних виробників на зовнішньому ринку;
– підвищення конкурентоспроможності вітчизняних підприємств;
– підвищення ефективності управління об'єктами державної власності;
– забезпечення формування прозорого і чіткого механізму взаємодії органів державної влади та суб'єктів підприємницької діяльності;
– забезпечення реального гарантування державою недоторканності прав власності, захисту прав та рівності перед законом усіх суб'єктів господарювання.

Друге – це запровадження системи довгострокового планування як на державному, так і на регіональному рівнях, для реалізації цієї мети передбачається:

– запровадження довгострокового планування регіонального розвитку;
– забезпечення комплексного розвитку регіонів на основі поєднання державних і регіональних соціально-економічних програм;
– підвищення прогнозованості залучення коштів на реалізацію життєво необхідних соціальних та інвестиційних проектів.

Третє – це забезпечення збалансованості та стійкості бюджетної системи, для реалізації цієї мети передбачається:

– утримання обсягу перерозподілу державного бюджету через ВВП та дефіциту бюджету на оптимальному рівні;
– збільшення надходжень до державного та місцевих бюджетів;
– внесення змін до Бюджетного кодексу України в частині застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, удосконалення процедур розгляду, прийняття та виконання закону про Державний бюджет України, посилення контролю за дотриманням бюджетного законодавства;
– завершення розробки Концепції реформування місцевих бюджетів;
– зниження диспропорції у ресурсній базі місцевих бюджетів та створення додаткових умов і стимулів для динамічного розвитку регіонів.

Четверте – це підвищення результативності, ефективності та прозорості використання бюджетних коштів:

– посилення відповідальності розпорядників бюджетних коштів за досягнення встановлених цілей;
– концентрація капітальних видатків лише на виконання пріоритетних інвестиційних програм.

Пріоритетними напрямами концентрації бюджетних ресурсів у державних програмах є:

– реформа житлово-комунального господарства та впровадження енергоефективних технологій;
– модернізація і реконструкція впродовж п'яти–десяти років атомної і теплової енергетики;
– поліпшення транспортної інфраструктури;
– відновлення великотоварного виробництва у сільському господарстві;
– посилення боротьби з корупцією.

П'яте – це поліпшення добробуту громадян та підвищення соціальних стандартів, для реалізації чого передбачається:

– підготовка Державної програми підвищення соціальних стандартів на 2008–2011 рр.;
– збільшення доходів населення і подолання бідності;
– запровадження дієвого механізму соціального захисту малозабезпечених верств населення в умовах підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги;
– посилення цільової спрямованості соціальних програм та визначення етапності цієї роботи;
– приріст заробітної плати у тісному взаємозв'язку із економічним розвитком та продуктивністю праці;
– погашення заборгованості з виплати заробітної плати;
– підвищення рівня пенсійного забезпечення громадян, продовження реалізації наступних етапів пенсійної реформи;
– підвищення якості надання освітніх послуг;
– підвищення якості та доступності медичного обслуговування населення, забезпечення розвитку системи охорони здоров'я з орієнтацією на запобігання захворюванням, популяризація здорового способу життя;
– розвиток фізичної культури та спорту, відродження культури і духовності, збереження культурної спадщини.

Формування механізмів соціально орієнтованого державного управління передбачає вдосконалення процесу управління, спрямованого на поєднання постійного підвищення добробуту кожного громадянина та становлення в Україні конкурентоспроможної економіки, яка б посідала гідне місце у глобальних економічних процесах. Поєднання цілей підтримки макроекономічної стабільності, економічного зростання та соціальної відповідальності влади – головні напрями стратегії упровадження соціально орієнтованого державного управління. Сучасне суспільство відчуває органічну потребу в істинній і всебічній гуманізації виробництва та праці, що потребує впровадження концепції соціально орієнтованого державного управління. В Україні вже багато зроблено для поліпшення умов праці, розвитку освіти, як загальної, так і професійної, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, забезпечення життєво необхідних потреб людей. Гуманізація концепції соціально орієнтованого державного управління – це складна наукова і практична проблема, її вирішення передбачає оптимальне використання матеріально-технічних, організаційно-економічних та соціально орієнтованих факторів, спрямованих на соціалізацію економіки, здійснення якої пов'язано з:

– переходом до вільного ціноутворення;
– підпорядкуванням діяльності виробників вимогам ринку;
– створенням умов для припливу іноземних інвестицій;
– розроблення повноцінної концепції впровадження соціально-ринкової економіки.

IV. Висновки

Соціально орієнтоване державне управління є найважливішим видом соціального управління, що має конкретно-історичний характер, охоплює три гілки влади, базується на реалізації законів, закономірностей і принципів управління, орієнтований на додержання об'єктивних законів і закономірностей суспільного розвитку та його гуманізацію, являє собою складну динамічну систему, здійснюється спеціально створеною сукупністю органів державного управління, реалізується за допомогою державно-управлінської діяльності, що розподіляється за основними, загальними

та конкретними (спеціальними) функціями державного управління, усвідомлено та цілеспрямовано впливає на суспільні процеси; взаємоузгоджує інтереси різних соціальних груп суспільства, відрізняється від управління комерційними організаціями, постійно самоорганізується та самовдосконалюється.

У глобалізованому світі третього тисячоліття шанс на успіх для України надає тількише ефективна реалізація соціально орієнтованого державного управління. Як європейська за своєю цивілізаційною належністю нація Україна має спиратися у своєму розвитку на європейську людиноцентричну систему цінностей державного соціально орієнтованого управління, що не раз доводила свою ефективність. Спираючись на цей підхід, Україні необхідно суттєво трансформувати розуміння значення соціально орієнтованого державного управління, підвищити його роль у політичному, економічному і соціальному житті країни. Українській державі необхідна цілісна концепція ефективного соціально орієнтованого державного управління, адекватного модернізаційним викликам XXI ст.

Література

1. Теорія та історія державного управління : навч. посіб. / [Т.Г. Одінцова, В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова та ін.]. – К. : Професіонал, 2008. – 288 с.
2. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади : навч. посіб. / [Н.Р. Нижник, С.Д. Дубенко, В.І. Мельниченко та ін. ; за заг. ред. проф. Н.Р. Нижник]. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 164 с.
3. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. / [за заг. ред. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка]. – Л. : Львівська політехніка, 2002. – 352 с.
4. Государственное управление: основы теории и организации : учебник / [под ред. В.А. Козбаненко]. – М. : Статут, 2000. – 912 с.
5. Василенко И.А. Администартивно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия : учеб. пособ. / И.А. Василенко. – М. : Экономика, 2003. – 518 с.
6. Державне управління: Теорія і практика / [за ред. В.Б. Авер'янова]. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
7. Воронкова В.Г. Менеджмент в державних організаціях : навч. посіб. / В.Г. Воронкова. – К. : Професіонал, 2004. – 256 с.
8. Козуб О.О. Комплексні індикси розвитку як показники економічної політики: соціологічний аналіз / О.О. Козуб // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії : зб. наук. пр. / [голов. ред. В.Г. Воронкова]. – Запоріжжя : Вид-во ЗДІА, 2007. – Вип. 31. – 238 с.

Фурсін О.О. Основні напрями формування механізму соціально орієнтованого державного управління

Анотація. *У статті проаналізовано формування механізму соціально орієнтованого державного управління, яке здійснюють три гілки влади; досліджено поняття "механізм держави", "механізм державного управління", "механізм соціально орієнтованого державного управління", концепцію соціально орієнтованого управління та основні напрями її здійснення.*

Ключові слова: *механізм, механізм державної влади, механізм державого управління, соціально орієнтоване державне управління, концепція соціально орієнтованого управління.*

Фурсин А.А. Основные направления формырования механизма социально ориентированного государственного управления

Аннотация. *Проанализировано формирование механизма социально ориентированного государственного управления, которое осуществляют три ветви власти; исследованы понятия "механизм государства", "механизм государственного управления", "механизм социально ориентированного государственного управления", концепция социально ориентированного управления и основные направления ее осуществления.*

Ключевые слова: *механизм, механизм государственной власти, механизм государственного управления, социально ориентированное государственное управление, концепция социально ориентированного управления.*

Fursin A. Basic directions of forming of mechanism of socialoriented state administration

Annotation. *In the article forming of mechanism of social oriented state administration, that is carried out by three branches of power is analysed, concepts "mechanism of the state", "mechanism of state administration", "mechanism of social oriented state administration", conception of social oriented administration and basic directions of its realization are examined.*

Key words: *mechanism, mechanism of state power, mechanism of state administration, social oriented state administration, conception of social oriented administration.*

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 338.43:316.422

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАЛЬНОГО ВПЛИВУ НА РОЗВИТОК АГРОПРОДОВОЛЬЧОЇ СФЕРИ РЕГІОНУ

Алейнікова О.В.
кандидат економічних наук, доцент

Слободчикова Ю.В.
кандидат економічних наук, доцент
Класичний приватний університет

І. Вступ

Процеси кардинальних політичних, економічних і соціальних перетворень, що відбуваються в Україні, активізували проблеми державного управління територіальним розвитком. Безумовно, одним із найважливіших напрямів в Україні має стати реалізація державного регулювання агропродовольчої сфери регіону.

Головним завданням агропродовольчої сфери регіонів України є гарантування продовольчої безпеки регіону на рівні, що забезпечує потреби населення в продуктах харчування, тобто не менше ніж 80% раціональних норм споживання за рахунок власного виробництва, та ефективне використання експортних можливостей збуту лишків продовольства.

Україна належить до країн із найнижчим рівнем державної підтримки агропродовольчої сфери. Як наслідок, господарства переходять на моновиробництво окупної, як правило, експортоорієнтованої продукції, руйнуються сівозміни, деградують ґрунти. Значна частина працездатного населення витісняється із сільськогосподарських підприємств в особисті селянські господарства. Зростає безробіття та посилюються міграційні процеси.

На сучасному етапі трансформаційних процесів в економіці України посилився інтерес до державного регулювання агропродовольчої сфери регіонів, що є явищем закономірним, оскільки практика переконала, що не можна в ринковій економіці покладатися тільки на ринкові механізми. Нагромаджений досвід розвинутих країн, система агробізнесу яких тривалий час формувалася під впливом держави, переконливо засвідчує, що в умовах ринкової економіки стабільність агропродовольчого ринку, життєдіяльність сільськогосподарських підприємств, ефективність аграрного виробництва і відносна стабільність соціальної сфери у сільській місцевості значною мірою визначаються саме державним регулюванням. У цих країнах державне регулювання агропродовольчої сфери стало органічною складовою ринкової економіки.

Однак, незважаючи на увагу до цієї проблематики з боку зарубіжних та вітчизняних науковців, багато теоретичних і особливо практичних питань стосовно державного регулювального впливу на розвиток агропродовольчої сфери регіонів залишаються невирішеними, а в окремих випадках навіть непорушними. Таким чином, недостатня розробка, а також теоретичне і практичне значення вищезазначених питань зумовили вибір теми дослідження.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – оцінити й визначити особливості державного регулювального впливу на розвиток агропродовольчої сфери регіонів.

ІІІ. Результати

Наукові аспекти цієї статті формувалися на основі вивчення й аналізу теоретичних та методологічних розробок вітчизняних учених з питань державного регулювального впливу на розвиток агропродовольчої сфери регіонів. У цьому контексті зазначена проблема розглянута у працях М. Барановського, М. Болдуєва, О. Бородіної, В. Гейця, В. Ільяшенко, М. Корецького, А. Корюгіної, М. Кропивки, Л. Мельника, Ю. Мельника та ін.

За умов ринкових перетворень у національній економіці регіональне управління тривалий час недооцінювалося. Концептуальні засади та механізми регулювання розвитку агропродовольчої сфери неефективно використовувалися органами державної влади. Складний стан економіки України не сприяв реалізації Урядом виваженої та регіональної стратегії і змушував органи управління вдаватися до надзвичайних тактичних і оперативних дій. Вихід із такої ситуації можливий тільки за рахунок упровадження системи дієвих механізмів державного регулювання агропродовольчої сфери, що реально впливає на процеси сталого розвитку економіки регіонів.

Згідно із Законом України "Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року" від 18.10.2005 р. № 2982-IV, пріоритетність розвитку агропромислового комплексу та соціального розвитку села в національній економіці зумовлюється значущістю й незамінністю вироблюваної продукції сільського господарства в життєдіяльності людини і суспільства, потребою відродження селянства як господаря землі, носія моралі та національної культури [3].

Агропродовольчий комплекс являє собою сектор економіки, що об'єднує галузі і види економічної діяльності, включені в технологічний ланцюг виробництва і просування на ринок сільськогосподарської продукції та продуктів харчування [5].

Деякі науковці стверджують, що процеси формування і функціонування агропродовольчого ринку поки що позбавлені належного регулювального впливу з боку держави. Між реформованими відносинами власності і стихійними, без будь-яких правил відносинами на продовольчих ринках виникли суперечності, що заблокували мотиваційний механізм ринкової економіки [2, с. 207].

На нашу думку, головна функція регулювального впливу держави полягає у вирішені внутрішніх і зовнішніх суперечностей, які властиві ринку. Несвоєчасне реагування на негативні явища призводить до перевиробництва аграрної продукції, порушення рівноваги між попитом і пропозицією тощо.

У результаті вивчення функціональних зв'язків було виявлено, що багато функцій державного управління необґрунтовано розосереджені між регіональними органами управління АПК. При цьому роль Головного управління агропромислового розвитку Запорізької обласної державної адміністрації в управлінні АПК виявилася заниженою, оскільки цей орган не має достатніх управлінських важелів дії на підприємства сфери агросервісу, переробки, зберігання, торгівлі тощо. Частина функцій з управління майном і землею опинилася у підпорядкуванні Фонду державного майна і Комітету по земельних ресурсах, які, не відповідаючи за стан справ у АПК, розпоряджаються державною власністю, контролюють процеси приватизації. Інші питання ефективного використання та збереження засобів виробництва залишилася поза сферою діяльності регіональних управлінських структур. У їх роботі наявні паралелізм і дублювання, до того ж вони виконують невластиві їм функції. Усе це призвело до зниження керованості АПК області [1, с. 124].

У 2009 р. в Запорізькій області виробництво сільськогосподарської продукції здійснювали господарства населення та 2974 підприємства, з них 2077 (69,8%) – фермерські господарства, 462 (15,5%) – товариства, 260 (8,8%) – приватні підприємства, 28 (0,9%) – підприємства, що мали статус державних, 44 (1,5%) – виробничі кооперативи та 103 (3,5%) – підприємства інших форм господарювання (табл. 1).

Таблиця 1

Діючі господарюючі суб'єкти у сільському господарстві у 2009 р. [4, с. 11]

Види господарюючих суб'єктів	Кількість	У % до загальної кількості
Господарські товариства	462	15,5
Приватні підприємства	260	8,8
Виробничі кооперативи	44	1,5
Фермерські господарства	2077	69,8
Державні підприємства	28	0,9
Підприємства інших форм господарювання	103	3,5
Усього	2974	100,0

Проведений аналіз розвитку аграрного сектора Запорізької області за останні 19 років свідчить про те, що в цілому в області спостерігається тенденція до скорочення посівних площ сільськогосподарських культур у господарствах усіх категорій і поголів'я худоби, виробництва основних видів сільськогосподарської продукції; посилення нееквівалентного обміну між сільським господарством та іншими галузями національної економіки; погіршення фінансового стану основної частини підприємств АПК; зниження рівня технічної оснащеності; збільшення собівартості виробництва основних видів сільськогосподарської продукції; зростання кредиторської заборгованості сільськогосподарських товаровиробників. Про це свідчать нижченаведені розрахунки.

У 2009 р. у Запорізькій області було отримано валової продукції сільського господарства на суму 3527,2 млн грн, що на 12,1% менше, ніж у 2008 р. За обсягом виробництва валової продукції сільського господарства область займала 15 місце в Україні. У загальнодержавному обсязі виробництва валової продукції питома вага області становить 3,5% (табл. 2).

Головним видом діяльності у галузі залишається виробництво рослинницької продукції, її частка у загальному обсязі валової продукції становила в 2009 р. 64,5% порівняно з 70,0% у попередньому році.

У 2009 р. в Запорізькій області порівняно з 2008 р. через несприятливі погодні умови було отримано дещо менший урожай усіх сільськогосподарських культур. Так, валовий збір зерна в області становив 2130,7 тис. т, що на 23,4% менше, ніж у попередньому році. Продовольчого зерна було зібрано менше на 24,6%, фуражного зерна – на 20,9%. Основна частка (79,4%) зернових культур була вирощена сіль-

ськогосподарськими підприємствами. Врожайність зернових культур становила 24,5 ц з 1 га зібраної площі порівняно з 32,5 ц з 1 га в 2008 р. Соняшнику у 2009 р. було одержано 764,5 тис. т, що на 7,3% менше, ніж у 2008 р. Урожайність соняшнику становила 13,8 ц з 1 га порівняно з 13,9 ц з 1 га зібраної площі у 2008 р. Більша частка (78,2%) соняшнику вироблена сільськогосподарськими підприємствами (табл. 3).

Таблиця 2

Валова продукція сільського господарства за категоріями господарств у порівнянних цінах 2005 р., млн грн [4, с. 21]

Роки	Продукція сільського господарства	У тому числі	
		рослинництва	тваринництва
Усі категорії господарств			
1990	6114,4	2560,5	3553,9
1995	3642,5	1918,1	1724,4
2000	2896,6	1645,4	1251,2
2005	3597,7	2321,8	1275,9
2008	4010,6	2807,1	1203,5
2009	3527,2	2275,6	1251,6
Сільськогосподарські підприємства			
1990	4790,6	2099,1	2691,5
1995	2192,9	1256,9	936,0
2000	1291,6	901,6	390,0
2005	1643,7	1221,1	422,6
2008	2159,5	1658,7	500,8
2009	1950,8	1381,3	569,5
Господарства населення			
1990	1323,8	461,4	862,4
1995	1449,6	661,2	788,4
2000	1605,0	743,8	861,2
2005	1954,0	1100,7	853,3
2008	1851,1	1148,4	702,7
2009	1576,4	894,3	682,1

Таблиця 3

Питома вага категорій господарств у виробництві продукції сільського господарства, % [4, с. 22]

Продукція сільського господарства	Роки					
	1990	1995	2000	2005	2008	2009
Сільськогосподарські підприємства						
Зернові культури	97,7	91,6	82,4	79,8	78,5	79,4
Соняшник	99,5	97,6	83,7	77,6	79,3	78,2
Картопля	8,2	2,8	0,8	0,6	0,4	0,7
Овочі	65,6	24,7	17,3	10,9	9,2	9,8
М'ясо*	77,1	51,5	28,5	31,0	47,2	48,6
Молоко	90,0	71,6	39,2	17,3	12,5	13,1
Яйця	77,5	52,4	50,6	66,4	70,2	73,8
Господарства населення						
Зернові культури	2,3	8,4	17,6	20,2	21,5	20,6
Соняшник	0,5	2,4	16,3	22,4	20,7	21,8
Картопля	91,8	97,2	99,2	99,4	99,6	99,3
Овочі	34,4	75,3	82,7	89,1	90,8	90,2
М'ясо*	22,9	48,5	71,5	69,0	52,8	51,4
Молоко	10,0	28,4	60,8	82,8	87,5	86,9
Яйця	22,5	47,6	49,4	33,6	29,8	26,2

*В забійній вазі.

У тваринництві продовжувало скорочуватися поголів'я великої рогатої худоби, у тому числі корів, овець та кіз. Так, у 2009 р. порівняно з 2008 р. поголів'я великої рогатої худоби зменшилося на 5,1%, зокрема, корів – на 4,5%, овець та кіз – на 2,9%. Зросло поголів'я свиней на 10,4% і птиці на 9,8%. Скорочення поголів'я великої рогатої худоби, у тому числі корів, відбулося як у сільськогосподарських підприємствах (відповідно, на 9,8 і 8,1%), так і в господарствах населення (відповідно, на 2,8 і 3,7%). Поголів'я свиней зросло в сільськогосподарських підприємствах на 8,4%, а в господарствах населення – на 15,0%, птиці, відповідно, – на 16,4 і 3,4%.

Чотири роки поспіль (з 2005 до 2008 рр.) у сільськогосподарських підприємствах зростало поголів'я овець та кіз, проте в 2009 р. воно скоротилося на 29,0%, а в господарствах населення – зросло на 9,4%.

У виробництві основних видів продукції тваринництва порівняно з 2008 р. у всіх категоріях господарств збільшилися тільки обсяги виробництва яєць на 17,3%, зокрема, у сільськогосподарських підприємствах – на 23,3%, у господарствах населення – на 3,4%.

Обсяги виробництва вовни, молока, реалізації на забій худоби та птиці в живій вазі в усіх категоріях господарств зменшилися на 18,9, 5,6 і 3,3%, відповідно. Обсяги реалізації на забій худоби та птиці в живій вазі і виробництва молока зменшилися в сільськогосподарських підприємствах на 0,6 і 1,6%, а в господарствах населення – на 5,6 і 6,2%, відповідно.

У 2009 р. вперше за останні п'ять років обсяги вирощування худоби та птиці в живій вазі були більшими, ніж обсяги реалізації на забій. Співвідношення вирощування худоби та птиці із їх реалізацією на забій становило в усіх категоріях господарств 102,9% порівняно з 93,8% у 2008 р.

Тенденції виробництва основних видів сільськогосподарської продукції позначились і на обсягах та структурі їх реалізації. У 2009 р. сільськогосподарськими підприємствами Запорізької області за всіма каналами реалізовано продукції на суму 3301,1 млн грн, з неї продукції рослинництва – 75,0% загальної вартості, продукції тваринництва – 25,0%. Порівняно з 2008 р. виручка від реалізації у цілому в області збільшилась на 918,5 млн грн, або 38,6%, у тому числі продукції рослинництва – на 42,3%, тваринництва – на 28,4%. Сільськогосподарські підприємства області у 2009 р. порівняно з 2008 р. за всіма каналами збільшили обсяги реалізації: овочів – на 72,2%, олійних культур – на 50,0%, зернових культур – на 11,2%, яєць – на 29,7%, худоби та птиці – на 5,3%, молока та молочних продуктів – на 1,1%.

Індекс цін продажу продукції рослинництва становив у 2009 р. 113,6%, що зумовлено, насамперед, збільшенням на 33,1% цін на олійні культури. Середні ціни продажу зернових культур порівняно з 2008 р. майже не змінилися – 735,7 грн за т порівняно з 740,4 грн/т. Індекс цін продажу продукції тваринництва становив 100,8%, що зумовлено зменшенням цін реалізації на вовну на 42,1%, молоко та молочні продукти – на 11,2%.

У 2009 р., за результатами фінансової діяльності сільськогосподарських підприємств, прибуток отримали 79,6% господарств. Рівень рентабельності становив 23,0% порівняно з 17,4% у 2008 р. (див. рис.). Прибутковим було виробництво продукції і тваринництва, і рослинництва – рівень рентабельності становив 25,7 і 22,9% відповідно.

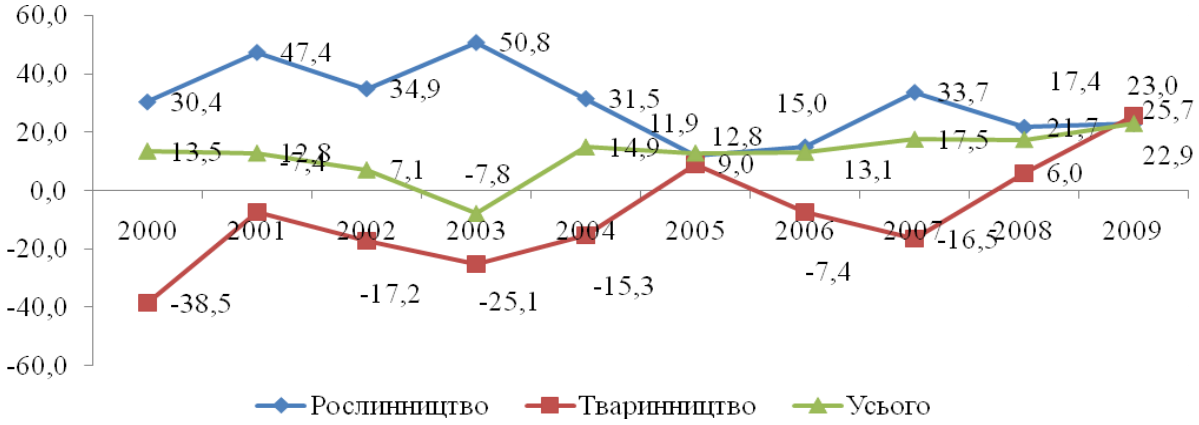


Рис. Рівень рентабельності виробництва у сільськогосподарських підприємствах [4, с. 30]

Середньомісячна заробітна плата працівників галузі сільського господарства та пов'язаних із ним послуг у 2009 р. була більшою, ніж у 2008 р., але меншою ніж її рівень в області.

Оптимальне функціонування регіонального продовольчого ринку досягається, коли регіон може забезпечити себе споживчими товарами "власного" виробництва.

Розглядаючи й оцінюючи більш реально можливості кожного регіону з урахуванням обмежень, що існують при використанні виробничих потужностей і формуванні потреб, доцільно сказати про потенційно можливий рівень. Він характеризує реально досяжний рівень самозабезпеченості при повному використанні всіх факторів, що впливають на його формування у сфері проведення й споживання. Вносить свої корективи й сфера споживання. Наприклад, якщо розглядати товари місцевого ринку, то для їх реалізації в регіоні недоцільно залишати більше ніж 70–80% (з метою формування оптимального споживчого асортименту). Цими пропорціями в розглянутому випадку й буде визначатися потенційно можливий рівень самозабезпеченості.

Вивчення підходів до вирішення проблеми продовольчої самозабезпеченості регіону показало, що в цей час досить успішно використовується методика оцінювання рівня самозабезпеченості регіону споживчими товарами.

$$Ð_{ñçð} = \frac{\hat{A}_{ä}}{\tilde{N}_{ä}} \times 100\%, \qquad (1)$$

де $P_{сзр}$ – рівень самозабезпеченості регіону, %;

$B_д$ – виробництво на душу населення, кг (шт.) / рік;

$C_д$ – споживання на душу населення кг (шт.) / рік.

Рівень самозабезпеченості, розрахований за наведеною вище формулою, показує, на скільки відсотків регіон за рахунок власного виробництва продовольчих товарів покриває існуючі потреби населення в цих товарах. Як бачимо із розрахунків (табл. 4), Запорізька область перевищує рівень самозабезпеченості потреб населення з основних продуктів тільки за яйцями (131,1%) та хлібними виробами (188,2%). Майже повна самозабезпеченість спостерігається за овочами і баштанними (98,2%), молоком та молочними продуктами (81,9%). Найгірші показники самозабезпеченості плодами, ягодами та виноградом (35,7%).

Таблиця 4

Рівень самозабезпеченості потреб Запорізького регіону в основних продуктах харчування у 2009 р. [4, с. 61–62]

Продукти харчування	Виробництво продукції (на одну особу, кг)	Споживання (на одну особу, кг)	Рівень самозабезпеченості регіону, %
М'ясо і м'ясопродукти (у перерахунку на м'ясо, включаючи сало і субпродукти у натуральному виразі)	29,3	48,9	60,0
Молоко та молочні продукти (у перерахунку на молоко)	144,4	176,3	81,9
Яйця, шт.	355,3	271,0	131,1
Хлібні вироби (крупи, бобові, борошно та хліб і макаронні вироби у перерахунку на борошно)	191,2	101,6	188,2
Картопля	60,86	95,7	63,6
Овочі та баштанні	141,7	144,3	98,2
Плоди, ягоди, виноград (без переробки на вино)	14,2	39,7	35,7

Запорукою ефективного функціонування та інноваційного розвитку сільського господарства області, як і країни в цілому, залишається практика активної державної підтримки сільськогосподарського виробництва.

На нашу думку, згортання сільськогосподарського виробництва, припинення діяльності ряду сільськогосподарських підприємств призводять до зникнення основного джерела доходу місцевого населення, занедбаності сільської місцевості. Потреба у вирішенні соціальних проблем для таких регіонів стає найбільш пріоритетною. При цьому ставка на різні види соціальної допомоги й підтримки сільського населення є лише формою боротьби з наслідками, але не виключає причину цього стану.

Щоб вивести Україну в найбільш розвинуті в аграрному плані держави світу, необхідно здійснити організаційну, економічну, технічну й технологічну модернізацію агропродовольчого комплексу, спрямовану на забезпечення його конкурентоспроможності, соціальної орієнтації, екологічності, рівноправної участі аграрної сфери в регулювальних і розподільчих діях суспільства та держави.

Дослідження цієї проблеми дає нам можливість визначити напрями пріоритетного розвитку агропродовольчої сфери регіону, що робить необхідним проведення таких реформ:

1) вжити заходів з формування, розвитку й регулювання оптового продовольчого ринку у Запорізькій області, розширити ємність внутрішнього ринку й стабільно закріпитися на зовнішньому ринку;

2) реформувати політику ціноутворення на сільськогосподарську продукцію за такими напрямами:

– забезпечення прибутковості підприємств, які досягли нормативної продуктивності й урожайності при нормативно обґрунтованих витратах;
– обов'язкова індексація цін на сільськогосподарську продукцію задля підтримки еквівалентного товарообміну між сільським господарством й іншими галузями;
– забезпечення виробникам сільськогосподарської продукції авансової оплати в розмірі не менше ніж 50% вартості поставок згідно з укладеними контрактами.

3) забезпечити фінансування пріоритетних напрямів розвитку АПК відповідно до прийнятих цільових програм держави, що підлягають обов'язковому виконанню на всіх рівнях;

4) розробити бюджетні програми зі стимулювання виробництва, переробки й реалізації сільськогосподарської продукції, створення й розвитку ринкових структур;

5) переглянути систему оподатковування сільськогосподарських обслуговуючих підприємств, скоротивши перелік податків і зборів; перейти до більш гнучкої кредитної політики, яка забезпечувала б державну підтримку підприємств за рахунок виділення централізованих кредитних ресурсів на пільгових умовах;

6) для пожвавлення інвестиційної діяльності створити відповідну законодавчу базу, що сприяє підвищенню зацікавленості вітчизняних і зарубіжних інвесторів у залученні ресурсів на розвиток аграрного сектора;

7) створити нову систему страхування майна сільськогосподарських підприємств і врожаю від стихійних лих та інших природних аномалій;

8) гарантувати захист виробництва й збуту основних видів вітчизняної продукції;

9) активізувати процеси поетапного комплексного перетворення існуючих форм господарювання; розробити чіткий механізм

функціонування й державного регулювання агропродовольчої сфери;

10) завершити земельну реформу, спрямовану на розвиток соціально орієнтованих ринкових земельних відносин, включення вартості землі в економічний оборот, раціональне використання земель сільськогосподарського призначення, забезпечення їх агроекологічного захисту.

Для вирішення проблем розвитку АПК і продовольчого постачання населення регіону необхідний дієвий механізм, заснований на збалансованій ціновій і фінансово-кредитній політиці, що являє собою систему державної підтримки сільськогосподарського виробництва й агропродовольчої сфери в цілому. Загальна і регіональна аграрна політика мають бути спрямовані на формування розвинутих продовольчих ринків, що гарантують надійне продовольче забезпечення місцевого населення.

IV. Висновки

У результаті здійсненого аналізу встановлено, що для підвищення ефективності державної фінансової підтримки аграрної сфери регіону основну частину бюджетних коштів доцільно сконцентрувати за трьома пріоритетними напрямами: у формі дотацій за реалізовану продукцію для підтримки доходів сільгоспвиробників від господарської діяльності; значних обсягів коштів на відшкодування відсотків за кредитами, отриманими сільгоспвиробниками з метою збільшення кредитних ресурсів на фінансування АПК; часткової компенсації вартості складної сільськогосподарської техніки.

Виявлено, що система державного регулювання агропродовольчої сфери регіону має включати не стільки адміністративні заходи, скільки економічні та організаційні інструменти (створення і розвиток інфраструктури аграрного ринку; формування нормативно-правової бази та інформаційно-аналітичного забезпечення; посилення контролю за якістю та безпекою сільськогосподарської продукції).

Література

1. Болдуєв М.В. Державне регулювання регіонального агропромислового комплексу : монографія / М.В. Болдуєв. – Запоріжжя : КПУ, 2009. – 304 с.
2. Бородіна О.М. Аграрний сектор України на шляху до євроінтеграції / О.М. Бородіна, М. Бетлій. – Ужгород : ІВА, 2006. – 496 с.
3. Закон України “Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року” від 18.10.2005 р. № 2982-IV // Офіційний вісник України. – 2005. – № 45. – С. 13.
4. Статистичний збірник “Сільське господарство Запорізької області за 1990–2009 роки” / [за ред. В.П. Головешка]. – Запоріжжя : Головне управління статистики у Запорізькій області, 2010. – 153 с.
5. Указ Президента України “Про затвердження Національної доктрини реформування та розвитку агропродовольчого комплексу України” : проект [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minagro.kiev.ua.

Алейнікова О.В., Слободчикова Ю.В. Оцінка й особливості державного регулювального впливу на розвиток агропродовольчої сфери регіону

Анотація. *Статтю присвячено розробці теоретичних та практичних рекомендацій щодо розвитку агропродовольчої сфери регіону. Надано оцінку державному регулювальному впливу на розвиток агропродовольчої сфери регіону та виявлено його особливості.*

Ключові слова: *аграрна політика, агропродовольча сфера, державне регулювання, державний регулювальний вплив, категорії господарств, продукти харчування, регіональний розвиток, реформування, сільськогосподарські підприємства.*

Алейникова Е.В., Слободчикова Ю.В. Оценка и особенности государственного регулирующего влияния на развитие агропромышленной сферы региона

Аннотация. *Статья посвящена разработке теоретических и практических рекомендаций относительно развития агропродовольственной сферы региона. Дана оценка государственному регулирующему влиянию на развитие агропродовольственной сферы региона и выявлены его особенности.*

Ключевые слова: *аграрная политика, агропромышленная сфера, государственное регулирование, государственное регулирующее влияние, категории хозяйств, продукты питания, региональное развитие, реформирование, сельскохозяйственные предприятия.*

Alejnikova O., Slobodchykova Yu. Evaluation and features of state regulatory effect on the development of agro-food branch of the region

Annotation. *The article is devoted to the development of theoretical and practical recommendations regarding the development of agro-food branch of the region. The state regulatory effect on the development of agro-food branch of the region is evaluated and its special features are defined.*

Key words: *agricultural policy, agro-food branch, state regulation, state regulatory effect, the types of companies, whole food, regional development, reforming, agricultural company.*

УДК 351.82:338.24

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ СТИМУЛЮВАННЯМ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОЕКТІВ – "ТОЧОК ЗРОСТАННЯ" РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ (НА ПРИКЛАДІ АВТОНОМНОЇ РЕСПУБЛІКИ КРИМ)

Верба С.Й.

міністр Міністерства економіки АР Крим

І. Вступ

Світова економічна криза (2008–2010 рр.) вкрай негативно позначилась на розвитку економіки України, що призвело до зниження загального рівня конкурентоспроможності держави в цілому і регіональної економіки зокрема. Цей процес посилюється внаслідок домінування екстенсивних чинників економічного зростання; високого рівня енергетичної залежності місцевого (локального) виробництва; відсутності гнучкої цінової політики на внутрішньому ринку, що багато в чому зумовлено монополізацією місцевих (локальних) регіональних ринків, посиленням тінізації національного виробництва тощо. Відсутність на практиці інноваційно-інвестиційних зрушень призводить до посилення техногенного та антропогенного навантаження на навколишнє природне середовище, екологічних ризиків. Комплексна дія вищезазначених факторів негативно позначається на рівні життя населення, соціальній сфері та формуванні безпечного і комфортного середовища для проживання людини. Усі ці проблеми характерні і для економіки Автономної Республіки Крим (далі – АРК).

Покращити стан соціально-економічної ситуації як на регіональному, так і на загальнонаціональному рівнях можна за рахунок активізації інвестиційної діяльності, впровадження дієвих заходів державного управління щодо стимулювання точкових інвестиційних проектів ("точок зростання") на місцевому (регіональному) рівні. Формування "точкових" інвестиційних проектів має декілька цілей: сприяє концентрації обмежених ресурсів, їх ефективному та раціональному використанню на потреби розвитку пріоритетних сфер регіональної економіки; позитивно впливає на формування мультиплікативного ефекту соціально-економічного зростання на регіональному рівні; стимулює створення нових робочих місць та підвищує добробут населення тощо.

Проблематика державного управління стимулюванням інвестиційних процесів на регіональному рівні знайшла широке відображення у вітчизняній науковій літературі. Так, Л. Петкова розглядає активізацію інвестиційної діяльності на регіональному рівні як базову умову досягнення сталого економічного зростання в Україні [1, с. 167]. Ще наприкінці 1990-х рр. науковці-регіоналісти (С. Васильченко, М. Романюк, І. Ткачук, О. Федоришин, М. Чумаченко та ін.) наголошували, що розробка та впровадження дієвої регіональної економічної політики та її складової – регіональної інвестиційної політики – є невід'ємними складовими соціально-економічної політики держави. Успішне впровадження регіональної інвестиційної політики, у тому числі стимулювання інноваційно-інвестиційних зрушень, розвиток венчурного бізнесу, створення розвинутої регіональної інвестиційної інфраструктури тощо, формують передумови для активізації економічного зростання на регіональному рівні національної економіки, що є головною передумовою успішного розвитку країни та зростання добробуту людини незалежно від місця її проживання [2, с. 8].

Особливу увагу українські дослідники присвятили аналізу проблематики залучення до України іноземних інвестицій. Так, А. Бойко, висвітлюючи структуру та сфери залучення іноземних інвестицій в Україні, зазначала, що саме держава (за допомогою податкових стимулів) має створити умови для переорієнтації потоку іноземного інвестування зі сфери швидкого обігу капіталу (роздрібна торгівля) до сфери виробництва та інноваційної діяльності [3, с. 742]. Однією з умов залучення іноземних інвестицій до регіону є наявність розвинутої інвестиційної інфраструктури (фондових бірж, інвестиційних компаній та фондів, розвинутого ринку цінних паперів тощо) [4, с. 61]. Важливу роль у забезпеченні ефективного інвестування на регіональному рівні (як свідчить світовий досвід господарювання) відіграють структурні фонди (у тому числі фонд регіонального розвитку). Детальний аналіз механізмів та інструментів його впливу на активізацію інвестиційних процесів на регіональному рівні економіки ЄС висвітлив В. Чужиков [5]. Ці та інші аспекти питань активізації інвестиційної діяльності надзвичайно важливі, але й досі в українській науковій літературі не завершено обговорення комплек-

су питань, пов'язаних із формуванням сприятливого інвестиційного середовища на регіональному рівні національної економіки.

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення основних напрямів удосконалення системи державного управління в площині стимулювання розвитку інвестиційних проектів – "точок зростання" на рівні регіональної економіки (на прикладі АРК). Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання:

– дослідити причини та прояви диференціації соціально-економічного розвитку АРК;
– проаналізувати основні напрями вдосконалення системи державного управління в площині стимулювання інвестиційної активності, інституційної підтримки розвитку "точок зростання" на регіональному (місцевому) рівні;
– визначити роль інвестиційних проектів – "точок зростання" у пріоритетних сферах економічного розвитку АРК – як основи досягнення стабільного соціально-економічного зростання на регіональному рівні;
– висвітлити напрями і важелі потенційного впливу Фонду розвитку Автономної Республіки Крим на активізацію інвестиційної діяльності на місцевому (регіональному) рівні.

III. Результати

Специфічною ознакою економічного розвитку Автономної Республіки Крим можна визнати її поліструктурну орієнтацію, зумовлену історично сформованим розміщенням продуктивних сил та економічним зонуванням території АРК. В основному територія АРК спеціалізується як: рекреаційні регіони – міста Ялта, Алушта, Євпаторія, Сакі (на цій території зосереджено понад 50% рекреаційних установ АРК, у яких проходять оздоровлення понад 75% відпочивальників (за рік) і які містять майже 60% ліжко-місць); промислові центри – міста Сімферополь, Красноперекопськ, Армянськ, Керч, Феодосія, Джанкой (на цій території зосереджено понад 60% обсягів промислової продукції АРК, 80% якої становить експорт товарів і послуг); сільськогосподарські регіони (Червоногвардійський, Джанкойський, Сімферопольський райони, на території яких виробляється понад 62% сільськогосподарської продукції АРК).

Відповідно до специфіки розміщення продуктивних сил АРК, на території півострова (за підсумками 2009 р.) спостерігаються та неухильно поглиблюються прояви внутрішньорегіональної соціально-економічної диференціації, у тому числі: зростає диспропорційність у рівнях оплати праці (так, розмір середньомісячної заробітної плати між Чорноморським та Білогірським районами АРК різниться в 1,75 раза); посилюється диференціація в обсягах залучення прямих іноземних інвестицій (між м. Сімферополь та Кіровським районом розрив становить понад 60 тис. разів); збільшується диференціація в обсягах інвестицій в основний капітал (між м. Сімферополь та Совєтським районом АРК розрив становить понад 120 разів); диференціація в обсягах виконаних будівельних робіт (між містами Сімферополь та Саки розрив становить понад 260 разів); диференціація у введенні в експлуатацію житла (між містами Ялта та Саки розрив становить понад 120 разів) [6].

Аналізуючи загальні тенденції соціально-економічного розвитку АРК, ми виявили, що в основному підприємницька та інвестиційна активність концентрується навколо локальних центрів (рекреаційних, промислових міст), що в довгостроковому періоді ще більше поглиблює диспропорційність регіонального розвитку і процеси соціальної диференціації. Основними економічними причинами, що посилюють соціально-економічні дисбаланси розвитку у межах АРК, є:

– низький рівень включення економіки АРК у систему внутрішньо-республіканського поділу праці (так, розвиток рекреаційно-курортної сфери АРК переважно залежить від іноземних відпочивальників, 80% з них – громадяни країн СНД, переважно – росіяни);
– низький рівень розвитку внутрішнього ринку АРК та експортної зорієнтованості регіонального виробництва (експорт товарів АРК становить лише близько 1% загальнонаціонального, а експорт послуг – близько 3%);
– низький рівень упровадження інновацій (лідерами інноваційної діяльності АРК традиційно залишаються машинобудівна, хімічна, нафтохімічна, харчова промисловості тощо, тоді як у сфері послуг традиційно переважають екстенсивні методи господарювання);
– структурні зрушення у сфері господарського комплексу АРК неухильно відбуваються у бік збільшення обсягу виробництва валової доданої вартості у галузях, що надають послуги (до 64,8% ВДВ у 2007 р.), та зменшення питомої ваги сфери матеріального виробництва (до 35,2% ВДВ у 2007 р.), що не тільки зменшує товарне насичення внутрішнього ринку АРК, а й суттєво посилює ризики зростання залежності від імпорту [6].

Для подолання вищезазначених диспропорцій соціально-економічного розвитку АРК необхідно посилити заходи державного управління регіональним розвитком. На особливу увагу заслуговує формування так званих "точок зростання" регіональної економіки, під якими потрібно розуміти інвести-

ційні проекти у пріоритетних для АРК галузях і сферах, що створюють мультиплікативний ефект, нові робочі міста, а отже, сприяють соціально-економічному зростанню в межах регіону.

Найбільш перспективним, на наш погляд, є формування "точок зростання" в рекреаційно-курортній сфері, агропромисловому та промисловому виробництві, дорожньо-транспортному будівництві. Саме відсутність розвинутої транспортної інфраструктури, складність транспортної доступності у межах території АРК вважаються одними з основних причин, що гальмують розвиток бізнесу й інвестиційної діяльності.

Підґрунтям економічного зростання в межах АРК (відповідно до природно-кліматичних та історично сформованих особливостей поділу праці) варто визнати курортно-туристичну сферу. Всебічна реалізація потенціалу санаторно-курортного лікування і туризму за рахунок упровадження інноваційних технологій в рекреаційній діяльності, розвитку нових сегментів ринку рекреаційних послуг, освоєння нових туристичних напрямів, оптимізації структури рекреаційного комплексу найбільше відповідає унікальним соціокультурним та природним ресурсам АРК. Саме курортно-рекреаційна галузь має стати основою соціально-економічного зростання Криму, залучаючи до сфери свого розвитку суміжні галузі регіонального господарського комплексу.

Значний потенціал в активізації економічного зростання та поглибленні внутрішньорегіональної кооперації має взаємодія рекреаційно-курортної, туристичної сфер і агропромислового виробництва; переорієнтація останнього на застосування сучасних екологічно безпечних та чистих технологій, здатних гарантувати продовольчу безпеку населення і рекреантів, підвищить експортний потенціал АПК регіону. Водночас необхідно відродити соціальну сферу села, створити нові робочі місця та розвинути інфраструктуру ринку агропромислової продукції.

Одним із актуальних завдань для АРК залишається підвищення конкурентоспроможності промислового виробництва на основі використання передових досягнень науки і техніки, залучення вітчизняних та іноземних інвестицій у промислову сферу, оптимізації виробничих процесів шляхом зниження матеріало- та енергоємності виробництва, дотримання екологічних норм, максимально ефективного використання виробничих потужностей, збільшення виробництва високотехнологічної продукції тощо.

Інтенсивний розвиток рекреаційно-туристичного комплексу, АПК та промисловості Автономної Республіки Крим неможливо досягти без розвинутого дорожнього будівництва, формування дієвої та ефективної транспортно-транзитної інфраструктури регіону. На особливу увагу заслуговують проблеми щодо реконструкції мережі автодоріг із твердим покриттям та залізничної мережі, розвитку морського транспорту і морських портів, модернізації портової та залізничної інфраструктури. Важливим для АРК є будівництво сучасних пасажирських терміналів, формування логістичних транспортно-транзитних центрів, розбудова транспортних коридорів для пасажиропотоків (у тому числі місцевого і регіонального авіа- та морського сполучення) тощо. Базовими умовами для розвитку промислового й агропромислового комплексів АРК є технічне переоснащення та вдосконалення виробничої транспортно-транзитної інфраструктури, модернізація портових та транспортно-транзитних комплексів перевалки вантажів з урахуванням дотримання принципів екологічної безпеки регіону та зниження рівня екологічно-техногенних загроз; будівництво та реконструкція інженерних комунікацій як частини виробничої інфраструктури господарського комплексу АРК.

Комплексний розвиток економіки АКР потребує створення кластерів – структур, що об'єднують промислово-виробничі, збутові і науково-інноваційні комплекси, зорієнтовані на замкнений цикл (від видобутку та переробки сировини до збуту готової продукції, залучення до цього процесу наукового та інноваційного потенціалу місцевих ВНЗ, інших освітніх і наукових закладів). Формування конкурентоспроможних кластерів – майбутнє регіональної економіки, механізм, що дає змогу сконцентрувати інвестування на перспективних "точках зростання", пріоритетних напрямах, здатних створити мультиплікативний ефект та забезпечити процес стабільного економічного зростання.

Необхідно зазначити, що інвестування в розбудову транспортної інфраструктури, дорожнє будівництво (як свідчить світовий досвід господарювання) стає дієвим підґрунтям для формування кластерів, в основі яких – інвестиційні проекти зі створення транспортно-транзитної інфраструктури. Цей напрям є для АРК одним із найперспективніших (з урахуванням можливості залучення ресурсного та кадрового потенціалів АРК до створення міжгалузевих кластерів). Серед пріоритетних інвестиційних проектів у сфері транспортно-транзитного будівництва варто виокремити:

– будівництво транспортного переходу через Керченську протоку (орієнтовна вартість – від 0,8 до 2 млрд дол. США);
– будівництво та реконструкцію автомобільних шляхів (чотири проекти на загальну суму понад 2,3 млрд дол. США);

– реконструкцію електричних мереж напругою 0,4–110 кВт та підстанцій ВАТ "Крименерго" (орієнтовна вартість – понад 246 млн дол. США);
– реконструкцію і модернізацію аеропорту "Сімферополь" (орієнтовна вартість – 270 млн дол. США).

Крім інфраструктурного забезпечення, важливе місце в системі інвестиційних проектів АРК посідають проекти, пов'язані зі стимулюванням інноваційного розвитку енергетичної сфери. Зокрема, йдеться про будівництво сонячної (геліо-) електростанції у Сімферопольському районі (орієнтовна вартість проекту – понад 4,5 млн. євро) тощо [6].

З метою підвищення інвестиційної привабливості АРК розроблено та введено у дію Єдиний республіканський електронний проект АР Крим, що містить інформацію про більше, ніж 130 пропозицій з інвестиційного співробітництва в пріоритетних сферах економіки регіону на суму понад 10 млрд дол. США. Наявність відкритої та прозорої бази даних щодо інвестиційних проектів, достовірної інформації про потенційні інвестиційні проекти АРК сприяє формуванню позитивного інвестиційного іміджу Криму як регіону, відкритого для системних трансформаційних перетворень та залучення інвестицій. Пріоритетними напрямами роботи Міністерства економіки АРК щодо стимулювання залучення до регіону вітчизняних та іноземних інвестицій є: забезпечення доступності для потенційних інвесторів інформації про інвестиційні проекти автономії; прозорість механізмів реалізації інвестиційних проектів; спрощення адміністративних бар'єрів для залучення інвестицій тощо.

Наочним показником щодо стану та перспектив інвестиційного розвитку АКР є ситуація у сфері іноземного інвестування. Станом на 01.07.2010 р. загальний обсяг прямих іноземних інвестицій в економіку АРК становив 741,2 млн дол. США (а в розрахунку на одного мешканця Криму – 379 дол. США іноземних інвестицій). На цей період інвестиції до АРК надійшли з 49 країн світу. Найбільш активними виявились інвестори з Російської Федерації (270 млн дол. США), Німеччини (103 млн дол. США), Кіпру (84 млн дол. США), Великобританії (54 млн дол. США) та інших країн. Найбільш привабливими сферами для іноземних інвесторів у Криму виявились: будівництво (216 млн дол. США), промисловість (156 млн дол. США), готельне та ресторанне господарство (86 млн дол. США), транспорт та зв'язок (82 млн дол. США), охорона здоров'я та соціальна допомога (62 млн дол. США) тощо. Подальша робота щодо залучення іноземних інвестицій у реалізацію інвестиційних проектів дасть змогу вирішити ряд соціально-економічних проблем АРК, пов'язаних із створенням нових робочих місць, збільшенням надходжень до регіональних бюджетів усіх рівнів [6].

До ефективних напрямів державного впливу на активізацію інвестиційної активності в регіоні традиційно належать формування дієвого інституційно-правового супроводження інвестиційної діяльності, стимулювання реальних інвестиційних проектів – "точок зростання". У зв'язку із цим стає актуальним питання про розробку і прийняття Закону України "Про основи розвитку Автономної Республіки Крим та особливості здійснення інвестиційної діяльності на її території". Метою розробки та прийняття такого Закону є формування на території АРК інституційно-правового середовища, сприятливого для комплексного, ефективного та збалансованого розвитку території Криму, створення на регіональному рівні розвинутого інвестиційного середовища і сприятливого інвестиційного клімату. Серед найважливіших завдань, що зумовлюють необхідність розробки та прийняття Закону – створення спеціального інституту "Фонд розвитку АР Крим", до сфери повноважень якого має належати стимулювання інвестиційної діяльності на території півострова (через систему боргового фінансування та внесків у статутний фонд); надання гарантій на безповоротній основі та у вигляді грантів.

Фонд розвитку Автономної Республіки Крим – інститут, що належить до системи структурних фондів (які дуже добре зарекомендували себе на території ЄС). Зокрема, саме завдяки інвестиційній діяльності Європейського фонду регіонального розвитку відбувається стимулювання розвитку інфраструктурних об'єктів на місцевому, регіональному рівні; інвестуються кошти у створення нових робочих місць (переважно у сфері малого бізнесу, підприємництва); відбувається інвестиційна підтримка проектів, що сприяють місцевому розвитку тощо.

В умовах України передбачається, що діяльність Фонду розвитку Автономної Республіки Крим (далі – Фонд), насамперед, буде зорієнтована на фінансування проектів локального розвитку, що мають стратегічне значення для АР Крим, у тому числі: фінансування об'єктів транспортної і комунальної інфраструктури, інвестування у створення нових робочих місць на регіональному (місцевому) рівні, надання фінансової підтримки для підприємствами малого та середнього бізнесу, діяльність яких зосереджена у сферах, визначених як пріоритетні для соціально-економічного розвитку АРК. Разом з тим пріоритетами діяльності Фонду є:
– надання фінансової підтримки суб'єктам господарювання всіх форм власності з метою реалізації інвестиційних, інноваційних, інфраструктурних та інших прое-

ктів, що мають стратегічне значення для підвищення конкурентоспроможності АРК (у тому числі у сфері розвитку комунальної інфраструктури: каналізаційної системи, системи водо- та теплокомунікацій, очисних споруд, проектів з утилізації ТПВ тощо). Для впорядкування господарської діяльності необхідно розробити процедуру реєстрації всіх суб'єктів господарювання, що діють на території півострова, безпосередньо на території АРК;

– надання фінансової підтримки інвестиційним проектам у сфері дорожньо-транспортного будівництва та створення транспортної інфраструктури; розвиток місцевих, регіональних і міжнародних транспортних коридорів, мереж телекомунікації та енергетики, прилеглої до них інфраструктури;
– фінансування проектів, реалізація яких сприятиме розвитку імпортозамінного та експортоорієнтованого виробництва товарів і послуг у пріоритетних сферах економічного розвитку АРК;
– сприяння формуванню на регіональному (місцевому) рівні об'єктів інфраструктури інвестиційно-інноваційного розвитку – бізнес-центрів, бізнес-інкубаторів, інноваційних і консалтингових центрів, венчурних фондів; координація їх діяльності;
– надання фінансової підтримки малому та середньому бізнесу з метою підтримки зайнятості і самозайнятості населення у сферах, що є для АРК пріоритетними (насамперед, у сфері туризму і рекреації);
– надання фінансової підтримки інвестиційним проектам, що здійснюватимуться за допомогою механізмів державно-приватного партнерства (відповідно до чинного законодавства);
– сприяння розвитку інвестиційних та інноваційних локальних проектів у сільській і гірській місцевостях з метою подолання їх відсталості та депресивності;
– надання фінансової підтримки локальним (місцевим) проектам, зорієнтованим на охорону навколишнього природного середовища; проектам із захисту довкілля та екологічно безпечного розвитку АРК; проектам соціального і культурного розвитку; інфраструктурним проектам, пов'язаним з екологізацією виробництва, переходом на безвідходне виробництво, екологічноорієнтовану енергетику (використання енергоощадних та безвідходних технологій тощо);
– залучення внутрішніх і зовнішніх інвестицій, коштів міжнародних фондів і організацій (у тому числі грандів) на потреби стимулювання соціально-економічного розвитку на регіональному (місцевому) рівні;
– спрямування міжнародної технічної допомоги на здійснення заходів з економічного, соціального та екологічно безпечного розвитку АРК;
– формування сприятливого інституційного середовища залучення інвестицій у пріоритетні сфери соціально-економічного розвитку АРК тощо.

IV. Висновки

В умовах обмежених фінансових ресурсів заходи державного управління щодо стимулювання інвестиційної діяльності на регіональному рівні доцільно зосередити на такому:

– концентрації ресурсів на потреби здійснення прогресивних структурних зрушень на регіональному рівні;
– налагодженні партнерських відносин між усіма суб'єктами інвестиційної діяльності в процесі реалізації програм регіонального розвитку, зорієнтованих на впровадження структурно-інноваційних зрушень на регіональному рівні економіки;
– впровадженні програмно-цільового підходу до фінансування проектів – "точок зростання", реалізація яких сприятиме економічному зростанню та формуванню мультиплікативного ефекту на рівні регіональної економіки.

Головною метою впровадження інвестиційної політики на регіональному рівні є досягнення збалансованого регіонального розвитку, зменшення розриву між регіонами-лідерами та депресивними територіями у показниках соціально-економічного розвитку. Реальним шляхом досягнення цієї мети є створення "точок (ареалів) зростання" на основі реалізації інноваційно-інвестиційних проектів, у тому числі за допомогою формування регіональних кластерів; підвищення локальної доступності за рахунок створення сучасної дорожньо-транспортної інфраструктури; формування конкурентоспроможного транзиту вантажів; розвитку "екологічної енергетики"; створення потужного агропромислового кластера та ефективного використання зовнішніх чинників впливу, потенціалу процесів глобалізації та регіоналізації, їх дії на розвиток внутрішнього ринку АРК, стимулювання економічного зростання та інвестиційного розвитку.

Література

1. Петкова Л.О. Економічне зростання в Україні: регіональний вимір / Л.О. Петкова. – Черкаси : ЧДТУ, 2004. – 271 с.
2. Регіон у системі нових економічних та правових відносин : матер. Всеукр. наук. конф. / [упоряд. проф. І.Г. Ткачук]. – Івано-Франківськ : Сіверсія, 1998. – 180 с.
3. Бойко А.В. Іноземні інвестиції в економіці регіонів України / А.В. Бойко // Економіка: проблеми теорії та практики : зб.

наук. праць : у 4 т. – Д., 2004. – Вип. 195. – Т. 3. – С. 740–749.
4. Ткаченко В.В. Розвиток інфраструктури інноваційної діяльності та реалізація інноваційної політики на регіональному рівні / В.В. Ткаченко // Проблеми соціально-економічного розвитку Українського Причорномор'я в умовах фінансово-економічної кризи : зб. матер. наук.-практ. конф. (Одеса, 3 березня 2009 р.) / [за заг. ред. О.О. Воловича] ; Регіональний філіал Національного інституту стратегічних досліджень у м. Одеса ; Регіональне представництво Фонду ім. Фрідріха Еберта в Україні та Білорусі. – Одеса : Фенікс, 2009. – С. 60–63.
5. Чужиков В.І. Глобальна регіоналістика: історія та сучасна методологія : монографія / В.І. Чужиков. – К. : КНЕУ, 2008. – 272 с.
6. Офіційний сайт міністерства економіки АР Крим [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.minek.crimea-portal.gov.ua.

Верба С.Й. Державне управління стимулюванням інвестиційних проектів – "точок зростання" регіональної економіки (на прикладі Автономної Республіки Крим)

Анотація. *У статті визначено основні напрями вдосконалення системи державного управління стимулювання розвитку інвестиційних проектів – "точок зростання" на рівні регіональної економіки (на прикладі АРК). Проаналізовано причини та прояви диференціації соціально-економічного розвитку АРК; виявлено роль інвестиційних проектів – "точок зростання" – у пріоритетних сферах економічного розвитку АРК: туризм і рекреація, АПК, промисловість, транспортно-дорожнє будівництво тощо. Досліджено перспективи створення регіональних кластерів. Висвітлено напрями і важелі впливу Фонду розвитку Автономної Республіки Крим на активізацію інвестиційної діяльності та стимулювання соціально-економічного зростання на місцевому (регіональному) рівні.*

Ключові слова: *інвестиційна діяльність, іноземні інвестиції, "точки зростання", мультиплікативний ефект, державна регіональна політика, Фонд розвитку Автономної Республіки Крим, кластери.*

Верба С.И. Государственное управление стимулированием инвестиционных проектов – "точек роста" региональной экономики (на примере Автономной Республики Крым)

Аннотация. *В статье определены основные направления усовершенствования системы государственного управления стимулирования развития инвестиционных проектов – "точек роста" на уровне региональной экономики (на примере АРК). Исследованы причины и проявления дифференциации социально-экономического развития АРК; показана роль инвестиционных проектов – "точек роста" в приоритетных сферах экономического развития АРК: туризм и рекреация, АПК, промышленность, транспортно-дорожное строительство и др. Проанализированы перспективы создания региональных кластеров. Определены направления и рычаги влияния Фонда развития Автономной Республики Крым на активизацию инвестиционной деятельности и стимулирование социально-экономического роста на местном (региональном) уровне.*

Ключевые слова: *инвестиционная деятельность, иностранные инвестиции, "точки роста", мультипликационный эффект, государственная региональная политика, Фонд развития Автономной Республики Крым, кластеры.*

Verba S. Public administration of the promotion of investment projects – "points of growth" of the regional economy (the Autonomous Republic Crimea example)

Annotation. *The article presents the main directions for improvement of public administration of investment projects development (as the "points of growth" at the level of regional economy, based on example of Crimea). Reasons for differentiation of the socio-economic development of Crimea are analysed; the role of investment projects as "points of growth" in the priority areas of economic development of the Crimea is revealed: tourism and recreation, agriculture, industry, transport and road construction, etc. The prospects of regional clusters creation are detected. Directions and mechanisms of influence of the Development Fund of the Autonomous Republic of Crimea on investment activity stimulation and promotion of socio-economic growth at the local (regional) level are highlighted.*

Key words: *investment activity, foreign investment, "points of growth", multiplicative effect, regional public policy, Development Fund of the Autonomous Republic of Crimea, clusters.*

УДК 352.07

СУПЕРЕЧНОСТІ ВПЛИВУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА РОЗВИТОК РЕГІОНІВ І ФОРМУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Ворона П.В.

кандидат наук з державного управління
Запорізька академія державного управління при Президентові України

І. Вступ

Ефективність роботи органів місцевої влади визначається рівнем комфортності життя місцевої громади, тому сутність їх діяльності полягає у формуванні і реалізації такої регіональної політики, зміст якої відповідав би найголовнішим запитам членів територіальної громади. Дієва територіальна громада має утримувати і розвивати необхідну для цього інфраструктуру. Вона повинна надавати базові адміністративні і громадські послуги (водопостачання, водовідведення, енергозбереження, дошкільна та середня освіта, первинна медична допомога, утримання доріг тощо) [7]. Суть дієвості і полягає у спроможності виконувати ці та інші функції. Але тут наявні суперечності між метою і завданнями діяльності органів публічної влади на місцевому територіальному рівні (рис. 1).

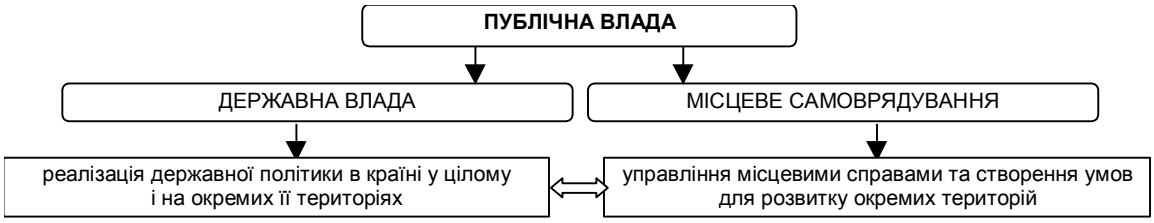


Рис. 1. Особливість природи суперечностей між складовими публічної влади

У процесі управління часто виникають ситуації, коли протилежні позиції, ідеї, розуміння, визначення тощо є ніби істинними стосовно предмета дослідження, але водночас заперечують одне одного. Для системи місцевої влади, суть цієї суперечності полягає в самій природі публічної влади на місцевому рівні – співіснуванні двох влад. Одна призначена центральним органом виконавчої влади (державне управління), інша – обрана місцевою територіальною громадою чи сукупністю громад (місцеве самоврядування). Як наслідок, у системі регіонального менеджменту ми виявляємо певні суперечності впливу місцевого самоврядування на розвиток регіонів і формування регіональної політики.

Категорія суперечності стала одним із фундаментальних понять менеджменту. Це пов'язано, насамперед, із необхідністю глибокого проникнення в діалектичну сутність процесів управління, виявлення реального джерела того чи іншого поступу в управлінському аспекті. Потрібно розробити методику дослідження суперечностей на різних просторово-часових рівнях, що можливо здійснити лише за умови об'єднання, інтеграції знань і методів багатьох наукових напрямів, наявності досконалої інформаційної бази, а також тісного співробітництва з іншими науками. Проблеми діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх функцій і розмежування повноважень досліджувалися у працях представників вітчизняних наук адміністративного і конституційного права, наук з державного управління, а саме: В.Б. Авер'янова, М.О. Баймуратова, В.Д. Бакуменка, Ю.П. Битяка, В.І. Борденюка, І.П. Голосніченка, О.М. Іщенка, В.М. Кампо, В.В. Копейчикова, В.В. Кравченка, В.С. Куйбіди, П.М. Любченка, В.В. Мамонової, Н.Р. Нижник, В.Ф. Опришка, М.П. Орзіха, В.Ф. Погорілка, М.О. Пухтинського, А.О. Селіванова, В.М. Селіванова, О.І. Сушинського, А.Ф. Ткачука, О.Ф. Фрицького, В.В. Цвєткова, В.М. Шаповала, Ю.П. Шарова, М.К. Якимчука та ін. Але основні суперечності впливу органів місцевої влади не були систематизовані та виокремлені, не були запропоновані реальні шляхи їх подолання. Таким чином, суперечності навколо формування інституту місцевого самоврядування, тенденцій і перспектив його розвитку потребують подальшого осмислення, теоретичного аналізу, наукового обґрунтування й прогнозування.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати вплив суперечностей місцевого самоврядування на

формування регіональної політики і розвиток регіонів.

III. Результати

Більшість дослідників доводить, що вдосконалення співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з метою досягнення належного розмежування повноважень сприятиме ефективній діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, відповідатиме існуючим потребам та вимогам як керуючих суб'єктів, так і керованих об'єктів і має здійснюватися на основі таких принципів: забезпечення верховенства права, раціонального поєднання державних, регіональних і місцевих інтересів, економічно та соціально необхідного і достатнього рівня децентралізації в умовах унітарної держави, ефективності здійснення повноважень, ліквідації практики делегування повноважень, запровадження засад субсидіарності повноважень [4].

Багато дослідників звертають увагу на історичні корені суперечностей, що виникли в системі місцевої влади. "Так вже склалося історично, що всі ниточки з регіонів завжди вели до центру, де хтось на особистий розсуд періодично їх смикав. Центральна правляча верхівка, у свою чергу, звикла до того, що погода в домі залежить виключно від її бажань і потреб, і аж ніяк не інакше. Але всьому є межа. Погодьтеся, було б дивно, якби гостя з центру міста прийшла до вас у дім і почала пересувати меблі на свій лад, мовляв, того вимагають тенденції або їй так просто подобається. Однак щось дуже схоже відбувається зараз на місцевому рівні управління" [1].

Варто наголосити, що реальна влада на місцевому рівні належить голові обласної чи районної державної адміністрації, якого обирає не громада, проблеми якої йому належить вирішувати, а призначає центр, який, по суті, не має до громади безпосереднього стосунку. Було б логічним за сучасних умов, якби, особливо на рівні області, голова виконавчої влади обирався з представників місцевої еліти, що більш обізнана з потребами власного регіону, ніж хтось сторонній, і більш компетентна у їхньому вирішенні. На жаль, поширена практика, коли на ці посади призначаються непредставники місцевих територіальних громад, усупереч їх волі. Суперечність інституційного впливу на розвиток регіону виникає через неврахування центром позицій регіону та принципу раціонального поєднання державних, регіональних і місцевих інтересів [2]. Центр намагається закріпити свій вплив і сформувати єдину систему державного управління з чіткою вертикаллю, що теж сприятиме розвитку конкретної території, а місцева еліта через органи місцевого самоврядування прагне якнайповнішого врахування місцевих інтересів і вирішення місцевих проблем.

Повноваження органів місцевого самоврядування нині є дуже обмеженими, триває подальша концентрація повноважень центральною владою, як наслідок, вирішення багатьох важливих питань місцевого характеру стає проблематичним. Дія "сильного центру" простежується і в кадрових призначеннях, та фінансовому перерозподілі коштів, яких регіонам часто катастрофічно не вистачає. Як результат, ми спостерігаємо ситуацію, коли у територіальних громад умисно відбирають спроможність і право брати на себе відповідальність за добробут кожної окремої громади та її розвиток [5]. Тим самим держава ускладнює відносини і посилює суперечності в системі "суспільство – влада". Свідченням цього є те, що більша частина податків, зібраних на місцях, знову-таки спрямовується у центр, тоді як громада вимушена жити на дотації через відсутність коштів на утримання соціальної сфери. Така суперечлива політика лобіювання інтересів центру, коли місцеві інтереси суперечать державній політиці, не сприяє інвестиційній регіональній привабливості, конкурентоспроможності ні територіальних громад, ні окремих територій. Отже, сутність суперечності спроможності полягає в декларативному намаганні держави створити спроможне місцеве самоврядування для реалізації регіональної політики, а на практиці продовжується концентрація і централізація владних повноважень.

Подолати цю суперечність, яку породила сама природа місцевої влади, можна лише шляхом розширення прав територіальних громад, перемістивши реальну владу із центру на місцевий рівень. Для цього Україні необхідна імплементація (фактична реалізація міжнародних зобов'язань на внутрішньодержавному рівні) Європейської хартії місцевого самоврядування у вітчизняне правове поле місцевого самоврядування. Хартія є важливим багатостороннім міжнародним документом, що визначає фундаментальні принципи функціонування органів місцевого самоврядування. Потрібно згадати, що, згідно з принципами Хартії, держави, які її ратифікували, зобов'язані закріпити у внутрішньому законодавстві і застосовувати на практиці сукупність юридичних норм, що гарантують правову, організаційну й фінансову автономію муніципальних утворень. Цей документ також встановлює необхідність конституційного регулювання автономії місцевого самоврядування. Крім того, Хартія є першим юридичним документом, що гарантує дотримання принципу субсидіарності державами – членами Ради Європи [5]. Отже, міс-

цева влада має здійснювати управління і контролювати значну частину публічних зобов'язань на користь місцевого населення і під свою відповідальність, а держава має створити правове поле її спроможності.

Публічні зобов'язання повинні реалізовуватися на найближчому до населення рівні і належати до вищого адміністративного рівня тільки в тому разі, якщо розв'язання таких завдань силами місцевої влади неефективне або неможливе. Децентралізація влади підвищить конкурентоспроможність територіальних громад і стане поштовхом до подальшого їх розвитку, оскільки кожний окремий член суспільства буде твердо впевнений у тому, що працює заради власного добробуту, а не задоволення чиїхось невгамовних амбіцій [1]. Але можуть виникати суперечності між суспільними класами, соціальними верствами і групами населення, між інтернаціональними і національними, колективними та індивідуальними інтересами. До того ж нові умови суспільного життя і ведення господарства зумовлюють появу нових причин суперечностей.

Окремо варто зупинитися на кадрових суперечностях впливу місцевого самоврядування на розвиток регіону, які зумовлені двовладдям на рівні області та району, а також суперечностях територій, що входять до складу відповідного регіону чи субрегіону. Останні є проявом нерівномірності соціально-економічного розвитку кожної громади, що продиктовано не лише розвитком економічної складової, а значною мірою й рівнем управлінської майстерності та культури. Так, в областях, містах тепер формується свій бюджет, є своя муніципальна власність, з'явилася реальна можливість впливати на частину доходів, використання місцевих природних та інших ресурсів [6]. Це породжує нові суперечності між інтересами окремих міських поселень і області (регіону), між інтересами колективів та жителів міських поселень. Вирішувати ці суперечності можна, лише творчо осмислюючи нагромаджений досвід.

Повертаючись до питання систематизації, класифікації суперечностей – ризиків, що не сприяють ефективності впливу органів місцевої влади на розвиток регіонів (субрегіонів), усі вищеназвані суперечності пов'язані з природою місцевої влади варто віднести до суперечностей об'єктивного характеру, оскільки вони виникли чи виникають незалежно від органів місцевого самоврядування, їх політики і діяльності, кадрів, що в них працюють чи обрані. Інші суперечності, що пов'язані з особистісним впливом у місцевій владі, пропонуємо називати суб'єктивними суперечностями впливу на розвиток (рис. 2). Але варто наголосити, що об'єктивні суперечності, створені державою, породжують суб'єктивні.

Рис. 2. Об'єктивні та суб'єктивні складові суперечностей впливу органів місцевого самоврядування на розвиток регіонів

Наприклад, інституційні суперечності "місцева рада – місцеві державні адміністрації" провокують конфлікт повноважень на рівні особистих суперечностей між головами рад, територіальних громад та державних адміністрацій; відсутність належної системи підготовки кадрів для органів місцевого самоврядування провокує їх недостатній професіоналізм; недосконала нормативно-правова база місцевого самоврядування не дає ви-

борцям змоги повною мірою використовувати форми прямого народовладдя (місцевий референдум, місцеві збори жителів, громадські слухання, залучення громадськості до прийняття управлінських рішень) тощо. Такий стан не сприяє формуванню ефективної регіональної політики, соціально-економічному розвитку регіонів (субрегіонів).

Об'єктивні суперечності впливу на регіональний розвиток на місцевому рівні є недиверсифікованими, тому силами місцевих громад та їх обранців їх подолати неможливо, хоча виступити із законодавчою ініціативою до законодавчого органу реально. Суб'єктивні суперечності можна усунути на місцевому рівні або договірним шляхом, або за допомогою судового захисту прав місцевого самоврядування, тобто вони є диверсифікованими.

Регіональна політика, з одного боку, – це чітко визначена на законодавчому рівні практична діяльність держави в регіонах країни, а з іншого – соціально-економічна політика, здійснювана на базі національного законодавства самою регіональною владою для досягнення регіональних і місцевих цілей та вирішення локальних проблем. Регіональну соціально-економічну політику визначають як сукупність економічних, правових й адміністративно-організаційних засобів і методів, що органічно поєднують загальнодержавні і місцеві інтереси, будучи спрямованими в кінцевому результаті на поступальний та рівномірний розвиток регіонів як складової всієї країни. Стратегічною метою цієї політики має бути істотне підвищення життєвого рівня населення регіону на основі якісного поліпшення використання його ресурсного потенціалу, нових підходів до розвитку продуктивних сил, покращення екологічної ситуації тощо [3].

Органи місцевого самоврядування при розробці регіональної політики мають зважати на зміст державної регіональної політики, що, з одного боку, максимально враховує регіональні особливості, відмінності в рівнях соціально-економічного розвитку регіонів держави, а з іншого – має забезпечувати міжрегіональну єдність відтворювальних макроекономічних і соціокультурних процесів. Тут важливими інструментами регіонального розвитку для регіональних влад є стратегічне планування та стратегічний програмно-цільовий підхід у поєднанні з проектами, які швидко окупаються. Завдання місцевої влади при використанні цих інструментів впливу на регіональний розвиток полягає в погодженні державних і місцевих інтересів. Механізмом погодження, подолання суперечностей впливу можуть бути форми прямої місцевої демократії. Залучення громадян до участі в процесі прийняття рішень сприяє утворенню ще одного важеля місцевого самоврядування – дорадчої демократії, що може виступати у ролі механізму стимулювання процесу розроблення інноваційних конструктивних пропозицій від громадянами, інформувати їх про життя громади та виховувати нове покоління активістів-керівників [2].

IV. Висновки

Проблема суперечностей діяльності органів місцевого самоврядування є маловивченою сферою муніципального менеджменту. Понятійний і методичний апарат дослідження суперечностей у територіальній організації місцевої влади належним чином не опрацьований. Але вже сьогодні ми можемо говорити про те, що суперечності державної політики, особливо в частині її нормативно-правового регулювання, породжують ряд суперечностей на рівні організації та діяльності місцевої влади. Подолання суперечностей передбачає цілеспрямовану свідому управлінську діяльність, пов'язану з вирішенням різних економічних, соціальних, екологічних та інших проблем розвитку суспільства. Джерела основних суперечностей регіонального розвитку можна виявити, спираючись на принципи і методи цієї дійсності. Суперечності управлінського впливу на місцевому рівні мають бути систематизовані. Це дає можливість виявити джерела їх зародження, становлення і розвитку, визначити рівень гостроти та форми вияву конкретної суперечності, основні напрями, способи й умови їхнього вирішення. Але ми вже можемо виділити такі групи суперечностей: спроможності, інституційні, кадрові, суспільних класів і територій. Оскільки динаміка розвитку системи місцевої влади – єдиний процес, ці групи суперечностей тісно взаємопов'язані та взаємозалежні. Вони можуть бути специфічними для певної просторово-часової ситуації або для певного регіону.

Література

1. Андреєва В. Стати Європою, не вступаючи до ЄС / В. Андреєва // Товариш. – 2010. – № 61 (1389). – С. 2.
2. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія / В.Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 326 с.
3. Іванченко О.В. Вади та суперечності політики державного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів [Електронний ресурс] / О.В. Іванченко. – Режим доступу: http://www.firearticles.com/derzhavne-reguluvannya-economiky/91-vadi-ta-superechnosti-politiki-derzhavnogo-regulyuvannya-socialno-ekonomichnogo-rozvitku-regioniv-ivanchenko-o-v.html.
4. Карабін Т.О. Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування:

теоретичні і практичні питання : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / Т.О. Карабін ; Закарпатський держ. ун-т. – Ужгород, 2007. – 202 с.
5. Куйбіда В.С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : монографія / В.С. Куйбіда. – К. : МАУП, 2004.
6. Стеченко Д.М. Розміщення продуктивних сил і регіоналістика : підручник / Д.М. Стеченко. – К. : Вікар, 2006. – 396 с.
7. Шаров Ю.П. Муніципальні послуги: шлях до високої якості : монографія / Ю.П. Шаров, Д.В. Сухінін. – Мелітополь : Видавничий будинок ММД, 2008. – 136 с.

Ворона П.В. Суперечності впливу місцевого самоврядування на розвиток регіонів і формування регіональної політики

Анотація. *У статті проаналізовано вплив суперечностей місцевого самоврядування на регіональний розвиток, систематизовано ці суперечності та запропоновано шляхи їх подолання. Виділено суперечності спроможності, інституційні, кадрові, суспільних класів і територій.*

Ключові слова: *публічна влада, суперечності місцевого самоврядування, територіальні громади, регіональна політика, дієвість, принципи, субсидіарність.*

Ворона П.В. Противоречия влияния местного самоуправления на развитие регионов и формирование региональной политики

Аннотация. *В статье осуществлен анализ влияния противоречий местного самоуправления на региональное развитие, систематизированы эти противоречия и предложены пути их преодоления. Выделены противоречия способности, институциональные, кадровые, общественных классов и территорий.*

Ключевые слова: *публичная власть, противоречия местного самоуправления, территориальные общины, региональная политика, действенность, принципы, субсидиарность.*

Vorona P. Contradictions of influence of local self-government on development of regions and forming of regional policy

Annotation. *In the article the influence of contradictions on regional development is analysed. These contradictions are systematized and ways to overcome them are suggested. The contradictions of power, institutional, human, social classes and territories are selected.*

Key words: *public authorities, contradictions of local government, local communities, regional policy, effectiveness, principles, subsidiarity.*

УДК 65.01

АНАЛІЗ ПОЛЬСЬКОГО СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО ДОСВІДУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ РЕГІОНУ

Гончаров Є.В.
кандидат економічних наук, доцент
Східноукраїнський національний університет ім. В. Даля

І. Вступ

Досвід становлення малого й середнього бізнесу Польщі показує, що існує тісна залежність між станом підприємств країни та розвитком регіону. Досвід регіонального розвитку Польщі є корисним для вітчизняної економіки з огляду наявність схожих тенденцій, процесів у структурі регіонального й державного економічного розвитку в умовах євроінтеграційних процесів ринкової економіки України.

У наукових працях розкриваються різні аспекти регіонального розвитку, а також визначається роль бізнесу різного рівня в цьому процесі [1–3]. Проте недостатньо розглянутий досвід країн, які порівняно недавно пройшли трансформаційний шлях до ринкової економіки, що є корисним для вітчизняних підприємств.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – аналіз соціального й економічного досвіду польського регіонального розвитку.

ІІІ. Результати

Найбільший внесок у розвиток економіки Польщі роблять малі підприємства. Відповідно до класифікації Польського центрального статистичного бюро (ЦСБ) до малих підприємств належать фірми із чисельністю працівників до 50 осіб, до середніх – від 51 до 200 осіб.

У 2009 р. частка малих і середніх підприємств у створенні ВВП Польщі становила 45%, а у 2008 р. – 40%, з урахуванням тіньової економіки – 44%. За даними ЦСБ, із кожним роком постійно знижується частка тіньового сектора економіки внаслідок постійного зростання продуктивності малих і середніх підприємств і їхньої частки у ВВП.

Враховуючи шкалу відсоткового співвідношення у створенні ВВП за 100%, найбільший внесок у розвиток економіки Польщі зробили торговельні й ремонтні підприємства (94%), на другому місці – підприємства, що працюють на ринку нерухомості й бізнес-послуг (92%), на третьому – будівельні підприємства та підприємства, зайняті у сфері ресторанів і готелів (80%), далі – виробництво й транспорт становили 45%.

Наприкінці 2009 р. кількість підприємств, що працюють у виробничому секторі (крім фінансових одиниць посередництва), становила 1 583 606 одиниць, і ця цифра була більше на 239 983 порівняно з кінцем 2008 р. Збільшення діючих підприємств було вищим, ніж чисте збільшення об’єктів, зареєстрованих у державній системі реєстрації, приблизно на 85 000 одиниць.

Із загальної кількості діючих підприємств 1 577 806 – приватні фірми. У 2009 р. порівняно з 2008 р. кількість підприємств державного сектора зменшилася на 508 од. Це, насамперед, є наслідком виконання програми Національного інвестиційного фонду (NFI). У 2009 р. відношення працюючих підприємств до їх зареєстрованї кількості становило 64,8%, тобто майже на 5% більше, ніж у попередньому році.

У 2009 р. діяло 1 567 413 малих підприємств, що становило приблизно 99% усіх операційних фірм, що функціонують. Середніх і великих підприємств було 12 774 (приблизно 0,8%) і 3419, відповідно (табл. 1).

Таблиця 1

Характеристика діючих підприємств за кількістю зайнятих

Тип підприємства	Кількість, од.	Частка, %
Малі (0–50 працівників)	1 567 413	98,98
Середнє (51–250 працівників)	12 774	0,8
Усього малі й середні підприємства	1 580 187	99,78
Великі (більше ніж 250 працівників)	3 419	0,22
Усього	1 583 606	100

У секторі ремонту та торгівлі працювали 41,1% від загальної кількості діючих малих і середніх підприємств. Діючі виробничі підприємства становили 13,4%, тоді як 11,7% – підприємства будівництва. Майже таке саме співвідношення (11,5%) у секторі малих і середніх підприємств було стосовно підприємств, що працюють у нерухомості й діловому секторі послуг. Загальна кількість малих і середніх підприємств, що зайняті в транспорті та секторі зв’язку, становить 9,8%. Частка 4,2% належала об’єктам, що

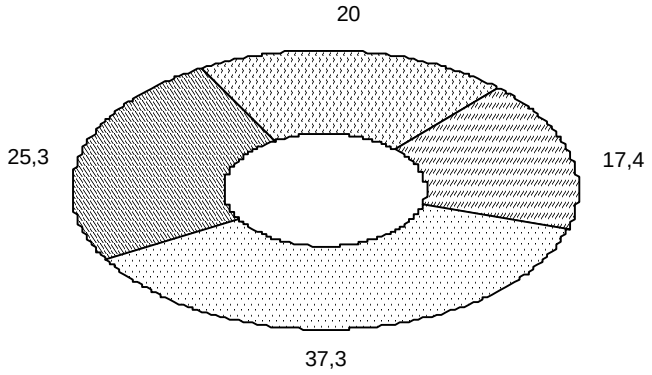
працюють у сфері охорони здоров'я (медичні, стоматологічні й ветеринарні клініки). Приблизно 4% загальної кількості малих і середніх підприємств забезпечували так звані "інші послуги" (наприклад, сухе чищення, косметичні, ритуальні послуги, а також у галузях культури і спорту). Відносно низька кількість (3,2%) малих і середніх підприємств працює в секторі ресторанного й готельного бізнесу.

За винятком гірської промисловості, електро-, газо- і водопостачання, також установи сектора здоров'я, де приватні підприємства мають все ще велику вагу, малий бізнес у будівництві мав найшвидше зростання (на 38%). Наступні об'єкти минулого, що найбільш стрімко зростали: готелі й ресторани – 28,5%, інші сфери послуг – 24,4%, нерухомість і ділові послуги – 19,5%. Темп зростання в чисельності малих підприємств, що працюють у транспорті, забезпеченні зв'язку, становив 16%, торгівлі й ремонті – 14,3%, у виробничому секторі – 9,5%.

Станом на 01.01.2010 р. в економіці Польщі було зайнято 15 млн осіб (крім сільського господарства, рибальського й лісового господарства), включаючи 61,1% зайнятих у малому та середньому бізнесі. До цих об'єктів належать і бюджетні одиниці, насамперед у громадській адміністрації й охороні здоров'я. Ці три сфери формуються в так званий "сектор переважно неринкових послуг", який наприкінці 2009 р. нараховував 20,7% зайнятих від загальної кількості, але тільки 1,5% працівників працюють у самостійно керованих підприємствах і 1,8% – на приватних малих і середніх підприємствах.

У кінці 2009 р. кількість зайнятих в інших галузях економічної діяльності, у так званому "ринковому секторі", становить більше ніж 9 млн осіб.

Загальна кількість – 62,7% усіх службовців у ринковому секторі – була зайнята на малих і середніх підприємствах. Приблизно 4,1 млн осіб (45,3%) працювали на малі фірми (включаючи 2,3 млн ПП, тобто 25,3%, що працюють на мікропідприємствах, де чисельність персоналу – до 5 осіб), дещо менше ніж 1,6 млн осіб (17,4%) працюють на підприємства середнього розміру (див. рис.).



25,3% – 1–5 працівників; 20% – 6–50 працівників; 17,4% – 51–250 працівників; 37,3% – більше ніж 250 працівників

Рис. Структура підприємств Польщі за кількістю зайнятих

Із загальної кількості зайнятих, які працюють на малих підприємствах (4,1 млн), 3,9 млн працюють на приватних фірмах. У випадку із середніми за розміром підприємствами майже 1,2 млн (з 1,6 млн) осіб працювали в приватних фірмах. Таким чином, 56,2% загальної кількості персоналу, зайнятого в ринковому секторі, працювало на приватні малі й середні підприємства, це більше на 3,5%, ніж у 2008 р. У 2009 р. частка робітників, зайнятих у великих приватних підприємствах із самостійним керівництвом, становила 15,9%, що на 4,8% вище, ніж у попередньому році. Це збільшення істотно й в основному випливало з виконання програми NFI. Якщо взяти загальну кількість працюючих у цьому секторі економіки рівною 100%, то найвища частка персоналу, який працює на малих і середніх підприємствах, була зареєстрована в секторі торгівлі й послугах з ремонту (91,1%), а в наступних секторах: готельний бізнес і ресторани – 86,4%, інші сфери обслуговування (послуги) – 82,6%, нерухомість і ділові послуги – 80,3%, будівництво – 79,1%. В інших секторах вищезгадана частка була нижчою. У виробничому секторі частка робітників, які працюють на малих і середніх підприємствах, становила 52,8%, у транспорті, забезпеченні й секторі зв'язку – 34,4%, у фінансовому секторі посередництва – 29,3%. Подібний рівень (23,5%) був зареєстрований в енергетичному, секторі газо- і водопостачання. Традиційно найнижча частка була зареєстрована в гірській і видобувній промисловості – 4,5%.

Через брак відповідної інформації дані щодо кількості зайнятих належать до так

званого “ринкового сектора”, а не до “виробничого сектора”, як попередня інформація. Бюджетні одиниці, що працюють у ринкових секторах (тобто не в секторах сільського господарства, лісівництва, рибальства, державної служби, закладів охорони здоров’я), економіки не включені в сектор “виробничі підприємства”. У свою чергу, підприємства, що працюють у неринкових секторах (насамперед, закладів охорони здоров’я) не включені в ринковий сектор. Бюджетні одиниці відіграють важливу роль у ринкових секторах, так само, як і приватні підприємства – у неринкових секторах.

У 2009 р. приблизно третина (32,7%) загальної кількості зайнятих на малих і середніх підприємствах, що належать до ринкового сектора, працювала в торгівлі й ремонтних секторах. Майже та сама частка (28,7%) була зареєстрована у виробничому секторі. Третє місце було зайнято сектором будівництва з більш ніж удвічі низкою часткою (12,4%) порівняно з вищезгаданими сектором. Майже три чверті загальної кількості людей, зайнятих на малих і середніх підприємствах, працювали в цих трьох секторах. Наступні три місця були зайняті такими секторами: нерухомість і ділові послуги – 9,4%; транспорт, забезпечення і зв’язок – 5,3%; інші послуги – 5,2%.

Підприємці знають, що інтеграція Польщі з ЄС призведе до посилення в польській економіці конкуренції із “союзними” підприємствами. Польські підприємства будуть вимушені протистояти конкурентам із сильно розвинутими міжнародними структурами й високим технічним і технологічним рівнями, тому вбачають ряд загроз в інтеграції з ЄС.

Польські малі й середні підприємства вважають найбільш серйозними загрозами, пов’язаними з ефективністю проведення бізнесу, скорочення частки продукції компанії на ринку, зниження доходів чи недостатньої кількості дохідних видів діяльності. Майже половина всіх учасників ринку бачила реальну загрозу в зниженні продажів через конкуренцію, що збільшується. Кожен третій підприємець боїться, що він буде змушений припинити ділову діяльність через її нерентабельність.

Загрози для підприємців сектора малих і середніх підприємств, що виникли після приєднання Польщі до ЄС, пов’язаного з ринком праці, концентруються у двох головних сферах: можливе підвищення вартості праці й соціальних витрат, труднощі в пошуку кваліфікованого персоналу, що може бути викликано переміщенням кваліфікованого персоналу.

Багато польських підприємств має потребу в державній допомозі, її фінансовій підтримці. Так само респонденти, якими були представники малого та середнього бізнесу, вказали на те, що допомога більшою мірою необхідна середнім підприємствам і меншою – великим торговельним компаніям (табл. 2, 3).

Таблиця 2

Потреба польських малих і середніх підприємств у державній допомозі, %

Профіль підприємства	Частка опитуваних
Виробництво	93
Послуги	52
Будівництво	47
Торгівля	34

Таблиця 3

Підприємства, що потребують державної допомоги, %

Розмір підприємства	Частка опитуваних
Мікро (до 5 працівників)	25
Малі (6–50 працівників)	69
Середні (51–250 працівників)	82
Великі (більше ніж 250 працівників)	37

За прикладом розвинутих країн Польща вживає заходів щодо підтримки окремих галузей, регіонів, працівників підприємств, які були скорочені в результаті дій держави. У червні 1998 р. польська рада міністрів прийняла програму, що має назву Реформи у вугільній промисловості в Польщі в 1998–2002 рр. Для запланованого скорочення зайнятості у вугільній промисловості приблизно на 105 000 осіб був створений шахтарський соціальний пакет. Пакет містив допомогу, адресовану шахтарям, що були скорочені й зайнялися бізнесом.

У 1998 р. рада міністрів прийняла Програму реструктуризації металургії й сталеливарної промисловості Польщі, у якій мова йшла про заплановане скорочення зайнятості майже на 40 000 осіб. Скорочені працівники використали: одноразове безкоштовне навчання з перекваліфікації для службовців, що були скорочені. Мета навчання полягала в тому, щоб здобути нову спеціальність, кваліфікацію, що дає змогу заснувати свій бізнес. Програма також надавала пільги для підприємців у частині сплати деяких податків за працівників, прийнятих зі сталеливарної промисловості, терміном на 12 місяців.

Проаналізуємо польську регіональну політику. У 1998 р. проблеми сектора малого й середнього підприємництва були пов'язані з регіональними проблемами. Важливість малих і середніх підприємств у регіональному розвитку підкреслена в Національній стратегії регіонального розвитку в Польщі в 2000–2008 рр., підготовленій Міністерством економіки наприкінці 1998 – початку 1999 р. Одним з пунктів документа є "розвиток підприємництва, малого й середнього бізнесу" з відповідною підтримкою держбюджету.

Бюджетна підтримка здійснювалась у формі спеціальних дотацій, цільових позик з фондів бюджету й інших додаткових платежів, а також як погашення боргу й відстрочки по Державній казначейській дебіторській заборгованості. Підтримка від фондів бюджету надавалась для вирішення завдань, включених до програми розвитку регіонів, відповідно до регіональних стратегій розвитку.

У 1998 р. підготовлена адміністративна державна реформа, що набула чинності 01.01.1999 р. Вона прискорила соціально-економічний розвиток країни. Особливо важливим у цьому документі є аналіз компетентності місцевих органів влади для створення власної економічної політики, включаючи політику стосовно малих і середніх підприємств.

У законодавчих актах існує недолік структур місцевих органів влади – їхня компетентність, що відноситься безпосередньо до підтримки малих і середніх підприємств. Аналіз повноважень вказує на дуже маленьку кількість документів, що можуть використовувати місцеві органи влади, щоб підтримати малі й середні підприємства. Для кожного рівня влади є своє коло проблем, що вирішуються. Місцеві органи влади виконують суспільні завдання в межах компетентності місцевих урядів, як визначено в законодавстві.

Щодо місцевих програм реструктурування. Починаючи з 1999 р., через зміни в "актах компетентності" й інших законодавчих актах регіональної політики в процесі підготовки попередньої бюджетної підтримки для регіональних програм реструктурування надійшов новий документ – підтримка "місцевих програм реструктурування". Він використовується для створення нових робочих місць або підтримки урядових програм.

Тому в Міністерстві праці і соціальної політики Польщі була підготовлена нова програма підтримки місцевих програм у межах малого підприємництва. Здійснено підтримку програм реструктуризації від позикових фондів в областях, регіонах, у яких розташовані державні ферми. Використано позики та мікропозики для створення несільськогосподарських робочих місць у сільських районах і альтернативних джерел доходу для фермерів. Позики адресовані підприємцям, що створюють робочі місця, забезпечують альтернативні джерела доходу. Комбінація бюджетних фондів з фондами від Міжнародного банку і фондів місцевого органу влади також була врахована.

Щоб зменшити безробіття в сільських районах, у 1998–2009 рр. Агентство з реструктуризації і модернізації сільського господарства вжило таких заходів:

1) надання безвідсоткових позик для розвитку малого підприємництва в сільських районах у несільськогосподарських видах діяльності, у сільських і місцевих об'єднаннях. Ці позики були адресовані індивідуальним і колективним об'єктам з метою створення нових робочих місць, заснування бізнесу;

2) підтримка за кредитами з метою залучення інвестиційних ресурсів для створення нових постійних робочих місць у несільськогосподарській сфері, у сільській і "сільській і міській" місцевості з забезпеченням зайнятості жителів сільських районів. Починаючи з 08.05.1998 р., після угоди Європейського фонду з розвитку польських сіл – Фонд Колеги і Національного трудового бюро була відкрита кредитна лінія. Сума граничного розміру кредиту – 12 млн євро на рік.

Щоб систематизувати дії з надання державної допомоги, Європейська комісія виділила три групи: за секторами, за регіонами й горизонтальну. Перша група відноситься до автомобілебудування, виробництва сталі, суднобудування, вугільної галузі, сільського господарства, харчової, легкої й інших галузей промисловості. Регіональна допомога спрямована на згладжування розбіжностей між рівнями розвитку областей і регіонів у державах – членах Союзу. Це охоплює області й регіони, де ВВП на душу населення на 25% нижче, ніж середній показник по ЄС, і області, регіони, де рівень безробіття на 10% вище, ніж у середньому по ЄС. Горизонтальна група включає допомогу в таких сферах: дослідження й розвиток; захист навколишнього середовища; зміна кваліфікації вивільнених службовців; захист; реструктурування й реформа компаній; розвиток малих і середніх підприємств.

Стосовно державної допомоги в Польщі. Залежно від адресата допомоги й мети, державна допомога в Польщі має секторний і горизонтальний характер. Підприємства зі слабкою конкурентоспроможністю, що належать до так званого стратегічного сектора, охоплені секторальним типом допомоги. Останній вид допомоги (горизонтальний) має характер суперсектора і головним чином використовується, щоб підтримати експорт, інновації, захист навколишнього середовища, регіональний розвиток, розвиток малих і середніх підприємств. Однак поряд

з дозвільними заходами існує ряд обмежень, приміром, відповідно зі ст. 63 "Європейської Угоди", державна допомога, що відноситься до визначених виробничих і торговельних підприємств, що спотворює чи створює перешкоди для вільної конкуренції країн союзу, є порушенням "Угоди Асоціації". Ця ситуація зміниться із "Законом про надання і контроль за державною допомогою підприємцям", проект якого був надісланий сейму після схвалення радою міністрів у лютому 1999 р.

Частка державної допомоги у ВВП країни становила 2,2% у 2009 р., що на 0,4% менше, ніж у 2008 р. Головні форми горизонтальної допомоги – інвестиційна допомога й прискорена амортизація, а також субсидії для фінансування інвестиційної чи інфраструктури інвестицій, здійснюваних у сферах реструктуризації, регіонах, що перебувають під загрозою структурного безробіття. Інші форми включають: звільнення від податків, інвестиційну допомогу, пов'язану зі створенням спеціальних економічних зон, інвестиційну допомогу для експортерів, додаткові платежі для зацікавленості в кредитах, кредитні поручительства, випущені BGK під керівництвом Національного фонду кредитного поручительства.

На жаль, неможливо визначити, яка частина коштів державної допомоги потрапляє в сектор малих і середніх підприємств. Причина – відсутність механізму для контролю за наданою допомогою в Польщі. Доступні тільки залишкові дані й повна картина допомоги не може бути складена на їхній підставі.

IV. Висновки

Успішний розвиток польської економіки зумовлений проведеними державою реформами, зокрема спрямованими на підтримку основного сектора економіки – сектора малого й середнього бізнесу. Польща, з огляду на досвід розвинутих країн, успішно формує не тільки фінансову, а й природоохоронну політику шляхом підтримки розглянутого сектора. Сьогодні Україні також необхідно піти на поступки сектору малого й середнього бізнесу, даючи йому можливість розвиватися, очікуючи від нього стабільної фінансової віддачі в майбутньому. Чим скоріше український бізнес одержить і відчує підтримку та допомогу держави, тим швидше він принесе дохід бюджету, буде реалізовувати природоохоронні заходи, ліквідує соціальний дисбаланс у країні.

Література

1. Звіт про Державну Допомогу в Польщі. – Варшава : Міністерство Економіки, 2009. – 268 с.
2. Черевко С.П. Державне регулювання економіки в ЄС / С.П. Черевко. – К. : Знання, 2010. – 339 с.
3. Hine P.T. Benchmarking for Management Best Practice / P.T. Hine. – 2003. – № 85. – P. 115–134.

Гончаров Є.В. Аналіз польського соціально-економічного досвіду державного управління розвитком регіону

Анотація. *У статті розглянуто соціальний і економічний досвід польського регіонального розвитку.*

Ключові слова: *регіон, економічний стан, підприємства, розвиток.*

Гончаров Е.В. Анализ польского социально-экономического опыта государственного управления развитием региона.

Анотация. *В статье рассмотрен социальный и экономический опыт польского регионального развития.*

Ключевые слова: *регион, экономическое положение, предприятия, развитие.*

Goncharov E. The analysis of the Polish social and economic experience of the government region developmet.

Annotation. *In the article the experience of Polish regional development social and economic is considered.*

Key words: *region, economic position, enterprises, development.*

УДК 353

ПОНЯТТЯ І СУТНІСТЬ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Ковтун І.Б.
кандидат наук з державного управління
Хмельницький університет управління та права

І. Вступ

Категорія "повноваження" є однією із найбільш дискусійних і разом з тим значущих у науці державного управління. Насамперед, цю обставину можна пояснити самим характером державного управління та місцевого самоврядування.

Досить часто спостерігається змінювання змісту понять "повноваження" і "функції", що негативно позначається на діяльності органів місцевого самоврядування. Термін "повноваження" за своєю природою є категорією адміністративного права, має нормативний характер і використовується для визначення прав та обов'язків будь-якого органу або посадової особи, тоді як "функції управління" – категорія науки управління, під якою розуміють "особливий вид управлінської діяльності, продукт процесу розподілу праці і спеціалізації в сфері управління" [15, с. 36]. Повноваження визначають межі будь-якої діяльності, рамки відповідальності, звітності, підконтрольності, формують єдину систему будь-якого органу. Завдяки повноваженням регулюються державно-правові, державно-управлінські суспільні відносини. Існування будь-якого органу, зокрема органу місцевого самоврядування, неможливе без наділення його владними повноваженнями.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – чітко розмежувати поняття "повноваження", "функції", "компетенція органів місцевого самоврядування регіонального рівня", здійснити систематизацію їх функцій та розробити пропозиції щодо систематизації їх повноважень.

ІІІ. Результати

На думку О. Кутафіна і В. Фадєєва, "повноваження місцевого управління – це закріплені нормами муніципального права за населенням, виборними та іншими органами місцевого самоврядування права і обов'язки, необхідні для реалізації завдань і функцій місцевого самоврядування на території муніципальних утворень" [12, с. 251–252]. Дослідники цього питання мають різні погляди стосовно сутності поняття "повноваження". В. Даль у своєму словнику визначав "повноваження", по-перше, як "можливість, право судити про когось, або про щось, або кого"; по-друге, як "кому і що підсудне"; по-третє, як "законні, прямі, повні, визнані і повноправні права" [12, с. 251–252].

У юридичній науці використовують термін "повноваження" для характеристики "сукупності прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій" [19, с. 590].

Аналіз показує, що повноваження місцевого самоврядування можуть бути об'єднані у дві категорії: власні повноваження місцевого самоврядування та окремі державні повноваження, якими закон може наділяти органи місцевого самоврядування. Наділення окремими державними повноваженнями органів місцевого самоврядування може здійснюватися у двох формах: шляхом їх передачі або делегування. Причому незалежно від форми наділення державними повноваженнями органів місцевого самоврядування їх реалізація здійснюється під контролем держави і за умови забезпечення органів місцевого самоврядування необхідними для виконання цих функцій ресурсами.

Правовий статус районних та обласних рад визначений Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" як такий, що є похідним від територіальної самоорганізації громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя відповідно до Конституції, законів України та власної фінансово-економічної бази [16]. Правовий статус органів місцевого самоврядування не тільки охоплює громадські і владні (державні) засади цих органів, а й гармонійно поєднує, генерує та відображає найбільш їх суттєві елементи у вигляді компетенції. Тобто правовий статус органів місцевого самоврядування охоплює певний обсяг компетенції цих органів. Компетенція органів місцевого самоврядування закріплена в юридичній формі у чинному законодавстві України, тобто, як зазначено в ст. 24

Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “органи місцевого самоврядування та їх посадові особи діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України...” [9, с. 84].

Конституція, Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” та інші нормативно-правові акти наділяють районні та обласні ради повноваженнями – правами та обов’язками, які випливають із завдань і функцій місцевого самоврядування на відповідній території. У функціях цих органів найбільш повно розкривається соціальне призначення місцевого самоврядування. Як важливий елемент конституційно-правового статусу районних, обласних рад функції зумовлюють конкретно-предметну визначеність цих органів у системі самоврядування. Вони є своєрідною основою, з якої випливають повноваження і форми діяльності цих рад.

“Функції – це основні сторони соціального призначення представницьких органів місцевого самоврядування в Україні, які втілюються в конкретні напрями і види діяльності рад щодо здійснення завдань, визначених Конституцією України, Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, іншими законами і нормативними актами” [14, с. 172]. Законодавство наділяє районні та обласні ради функціями управління, такими як забезпечення, організація, контроль тощо. Закріплюючи функції як реальні правові важелі, Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” створює тим самим необхідні юридичні передумови для їх здійснення. Поряд з правовими нормами із цією метою використовуються й інші засоби. Одним із таких засобів є повноваження рад, тобто їх права та обов’язки в конкретних сферах місцевого господарського, соціального, культурного розвитку. Тобто повноваження районних та обласних рад безпосередньо випливають з основних їх функцій.

Будучи похідними від функцій, повноваження не вичерпують усіх можливих шляхів їх реалізації, адже для здійснення передбачених функцій існують також неправові засоби. Так, у механізмі реалізації функцій районними та обласними радами використовуються певні форми і методи організації їх роботи: планування, контроль тощо. Функції районних, обласних рад систематизовані нами на рисунку.

Рис. Функції органів місцевого самоврядування регіонального рівня (районних та обласних рад)

Представницька функція – репрезентація інтересів відповідних територіальних громад у межах законодавчо закріпленого кола повноважень органів місцевого самоврядування.

На сьогодні після проведення виборів до районних та обласних рад на основі змішаної виборчої системи реалізація політичної функції набуває все більшого значення, адже інтереси населення в органах місцевого самоврядування представляють також і представники політичних партій. Саме за політичну програму тієї чи іншої партії голосували члени територіальних громад, обираючи депутатів. Політична функція районних та обласних рад реалізується через проведення радами певного політичного, економічного, ідеологічного курсу, який залежатиме від політики партій, представлених більшістю депутатів.

Економічна функція – вирішення радами економічних питань регіонального значення.

Нормотворча функція – прийняття, зміна, скасування локальних нормативно-правових актів.

Фінансово-бюджетна функція – прийняття і здійснення контролю за виконанням відповідних бюджетів та позабюджетних фондів.

Контрольна функція передбачає контроль з боку рад за діяльністю органів, посадових осіб, установ та організацій, розташованих на підвідомчій раді території, захист інтересів, прав і свобод населення, а також контроль за виконанням рішень ради.

Матеріально-технічна функція здійснюється у сфері управління об’єктами спільної власності територіальних громад, інфраструктури сіл, селищ, міст.

Організаційна функція реалізується районними та обласними радами під час організації роботи депутатів, постійних та інших комісій ради, інших органів та структурних підрозділів ради; організації виборів, участі населення адміністративно-територіальних одиниць у всеукраїнських і місцевих референдумах тощо.

Соціально-культурна функція передбачає прийняття і реалізацію районними та обласними радами програм соціального і культурного спрямування, управління закладами соціально-культурного призначення, що знаходяться у спільній власності громад, вирішення цих питань на території відповідних рад.

Екологічна функція – прийняття відповідних програм охорони навколишнього середовища та участь у підготовці загальнодержавних і регіональних природоохоронних програм.

Інформаційна функція передбачає обов'язок рад інформувати населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць через засоби масової інформації про свою діяльність і стан справ у регіоні. В процесі всебічної інформатизації суспільства, його демократизації, підвищення вимог до якості діяльності органів місцевого самоврядування ухилення від виконання цієї функції може слугувати підставою для недовіри до такого органу.

Безпосереднім відображенням функцій є повноваження органів місцевого самоврядування, тобто закріплені "нормами муніципального права за населенням (територіальними громадами), виборними та іншими органами місцевого самоврядування, посадовими особами права і обов'язки, необхідні для здійснення завдань і функцій місцевого самоврядування на своїй території" [14, с. 174]. У Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" поряд із терміном "повноваження" використовується й інший термін – "компетенція" [16], але не визначаються відмінні риси цих двох категорій.

Ю. Шемшученко вважає, що терміни "повноваження" та "компетенція" близькі за своїм значенням [19]. В. Авер'янов визначає компетенцію як "сукупність встановлених в офіційній – юридичній чи неюридичній – формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу або посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організовувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності тощо" [19, с. 196]. Тобто це визначення фактично ототожнює повноваження та компетенцію будь-яких органів, у тому числі й місцевого самоврядування.

Проте в науці існує ще як мінімум три основні підходи до розуміння компетенції місцевих рад. Одні автори вважають, що це права та обов'язки місцевої ради [3, с. 179; 1, с. 29–30], а кожен із підрозділів, що входять до структури ради, має власну компетенцію [2, с. 30]. Інші вважають, що компетенція місцевих рад – це єдність предметів відання, прав та обов'язків [4, с. 239].

"Компетенція органу місцевого самоврядування є складною правовою категорією, структура якої складається не лише з прав та обов'язків, а й предметів відання, які є першим елементом компетенції. Під предметом відання місцевого самоврядування розуміються сфери місцевого життя, в межах яких діє передбачений законом, а отже, і юридично компетентний в них орган" [14, с. 175].

Компетенція належить до такого інституту, в якому найбільш повно відображаються різноманітність і своєрідність змісту діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема на регіональному рівні, що характеризують їх роль і місце в системі місцевого самоврядування. Без розуміння природи компетенції неможливо зрозуміти і сутність повноважень цих органів та здійснити їх класифікацію. Тому для більш глибокого розуміння природи компетенції і повноважень органів місцевого самоврядування регіонального рівня розглянемо їх сутність глибше.

Досить цікавим щодо розуміння компетенції місцевих рад є погляд учених, які відійшли від вищенаведених традиційних підходів. Неординарним є те, що до складу компетенції місцевих рад пропонується включити ще і їх статутне призначення, котре характеризує раду як центр, координатора місцевого самоврядування, що визначає її провідну роль у системі місцевих органів з урахуванням "розподілу влад" при визначенні їх виключних повноважень і відмежовує відповідний рівень представництва місцевого самоврядування зі своєю компетенцією, в яку вже не можуть втручатися вищі ланки [6, с. 16].

Однак, за всієї різноманітності підходів до розуміння компетенції окреслюються загальні особливості, які характеризують її як систему владних повноважень органів місцевого самоврядування, їх права та обов'язки самостійно вирішувати питання місцевого життя. Від того, наскільки чітко вона визначена, великою мірою залежить місце органів місцевого самоврядування в структурі влади і водночас доцільність виділення їх за принципом поділу влад, а також "розподілу влад" у самій системі органів місцевого самоврядування. Остання обставина зумовлює підвищення відповідальності кожної окремо взятої структурної ланки всередині системи органів місцевого самоврядування в процесі реалізації повноважень органів при вирішенні конкретних питань місцевого життя.

На думку В. Борденюка, функції відображають основні аспекти соціального призначення органів місцевого самоврядування, що знаходять свій вияв у конкретних напрямах їх діяльності зі здійснення покладених

на них завдань, а компетенція є правовим засобом реалізації цих функцій [5, с. 21].

Компетенція органів місцевого самоврядування є категорією складною, комплексною. Як наукове поняття може вживатися у двох основних значеннях – соціально-політичному та юридичному. У соціально-політичному значенні компетенцію органів місцевого самоврядування можна розуміти як певний обсяг здійснення самоврядування в межах Конституції, законів України та власної фінансово-економічної бази відповідно до практичної можливості самоорганізованих громадян на території адміністративно-територіальної одиниці.

Свої завдання і функції органи місцевого самоврядування реалізують шляхом здійснення належних їм прав та обов'язків. Право органу місцевого самоврядування є водночас і його обов'язком перед територіальною громадою, їх сукупністю, державою тощо. Зокрема, районна, обласна ради затверджують відповідний місцевий бюджет і звіт про його виконання. Це є не тільки виключним правом цих рад, а й обов'язком, оскільки кожна адміністративно-територіальна одиниця в Україна має свій бюджет. Тому ці органи місцевого самоврядування не повинні ухилятися від реалізації своїх прав та обов'язків і виходити за їх межі.

Проте навіть у цьому випадку не можна повністю ототожнювати поняття "права" та "обов'язки". Права дають органам самоврядування можливість вибору при вирішенні того чи іншого питання, обов'язки ж чітко регламентують дії органу при вирішенні конкретного питання.

У рамках процесів становлення й удосконалення системи місцевого самоврядування почалося вирішення проблеми співвідношення компетенції як системи органів місцевого самоврядування, так і її структурних ланок. Більш конкретне вирішення цих питань доцільно проводити з позиції організації діяльності представницьких і виконавчо-розпорядчих органів на принципах розподілу влад. Визначаючи цю безперечно раціональну основу, разом з тим потрібно враховувати, що цей принцип починає діяти тоді, коли його супроводжує висока політична і правова культура депутатів, посадових осіб, громадян.

Особливу роль в організації районних та обласних рад відіграє їх самостійність. Це виявляється в тому, що, відповідно до основних їх функцій, які були розглянуті вище, вони мають власні повноваження. Щодо повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, якими є районні та обласні ради, то їх поділяють на два види: загальні і виключні. Проте Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" закріплює лише перелік питань, які вирішуються цими радами на сесіях. Виключні повноваження – досить сталі, їх не можна змінити довільно. Загальні повноваження більш рухомі, але обмежені повноваженнями, що вирішуються тільки на пленарних засіданнях рад.

Повноваження районних та обласних рад у загальних рисах визначені в Конституції України. Так, у ст. 143 Основного закону зазначено, що районні та обласні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку, відповідно, районів або областей і контролюють їх виконання, затверджують районні (обласні) бюджети та контролюють їх виконання й інші питання, віднесені законом до їх компетенції [11]. Отже, більш детально повноваження районних та обласних рад визначені у законах.

Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 р. встановлює повноваження районних й обласних рад. У ст. 43 цього Закону перелічено основні питання, які вирішуються районними та обласними радами виключно на їх пленарних засіданнях, і водночас зазначено, що районні та обласні ради можуть розглядати і вирішувати й інші питання, віднесені до їх відання цим та іншими законами [16]. До таких законів, у першу чергу, потрібно віднести Кодекси України: Бюджетний [7], Земельний [10], Водний [8], Лісовий [13], а також Закони: "Про основи містобудування" [17], "Про природно-заповідний фонд України" [18] та багато інших.

Усі повноваження районних та обласних рад, визначені цими законодавчими актами, можна об'єднати за певними ознаками і згрупувати у такі галузі (сфери) діяльності:

1. Організаційні, або внутрішні повноваження. Це такі повноваження, які районні та обласні ради здійснюють для організації своєї роботи, а саме: обирають голову ради, його заступника, звільняють їх з посад; утворюють, обирають і ліквідують постійні та інші комісії ради, змінюють їх склад, обирають голів комісій; утворюють президію (колегію) ради, затверджують положення про неї; затверджують за пропозицією голови ради структуру, чисельність виконавчого апарату ради, витрати на утримання ради та її виконавчого апарату; засновують засоби масової інформації відповідної ради, призначають і звільняють їх керівників; виконують інші повноваження.

2. Повноваження у сфері соціально-економічного розвитку. Здійснюючи повноваження у цій сфері, районні та обласні ради затверджують програми соціально-економічного розвитку, відповідно, району, області, цільові програми з інших питань, заслуховують звіти про їх виконання; приймають рішення про створення спеціальних вільних

та інших зон, зміни у статусі цих зон; здійснюють інші повноваження.

3. Повноваження у галузі бюджету та фінансів. У цій сфері районні та обласні ради затверджують, відповідно, районні, обласні бюджети, вносять до них зміни, затверджують звіти про їх виконання; здійснюють розподіл переданих із держбюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій, відповідно, між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення.

Також районні та обласні ради наділені певними повноваженнями в таких сферах, як управління комунальною власністю, житлово-комунальне господарство, побутове, торговельне обслуговування, громадське харчування, транспорт і зв'язок, будівництво та архітектура; використання і відтворення природних ресурсів, охорона навколишнього природного середовища та регулювання земельних відносин, охорона здоров'я, освіта, культура, взаємовідносини з органами виконавчої влади, соціальний захист населення і зайнятість й ін.

Згідно із чинним законодавством, виділяються також делеговані повноваження районних та обласних рад, причому таке делегування може відбуватися у двох напрямах, а саме: від районних та обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям та районним, обласним радам від територіальних громад сіл, селищ, міст, що входять до їх складу.

Власні та делеговані територіальними громадами повноваження органів місцевого самоврядування регіонального рівня спрямовані на виконання своїх конституційних функцій як представницьких органів спільних інтересів. Вони вирішують ті питання регіонального масштабу, які з об'єктивних причин не можуть бути вирішені органами місцевого самоврядування окремо або через їх добровільні об'єднання.

Крім того, ч. 3 ст. 43 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" передбачає повноваження, якими наділені тільки обласні ради. Ці повноваження випливають з інших актів чинного законодавства, зокрема: щодо правил забудови та благоустрою населених пунктів області, боротьби зі стихійним лихом та епідеміями, ведення лісового господарства і статусу прикордонних областей, а також із їх (обласних рад) специфічного статусу як органу самоврядування регіонального рівня, що має вирішувати ті завдання, які з різних причин не під силу органам самоврядування районного та місцевого рівнів.

Досліджуючи та класифікуючи повноваження органів місцевого самоврядування регіонального рівня, зважаючи на існуючі проблеми із фінансовим забезпеченням виконання органами місцевого самоврядування закріплених у законодавстві повноважень, на нашу думку, їх варто поділити на обов'язкові та додаткові. Що стосується обов'язкових повноважень, то їх перелік має бути законодавчо визначений для всіх органів місцевого самоврядування регіонального рівня як стандарт набору муніципальних послуг, від виконання яких вони не можуть відмовлятися, крім спеціально передбачених законом випадків, коли у зв'язку з очевидною спроможністю органу місцевого самоврядування розв'язати завдання окремі повноваження можуть бути передані іншому рівню самоврядування або державі. Крім того, держава має встановити обов'язковий мінімум видатків, охоплення населення тощо, пов'язаний із тим чи іншим повноваженням (муніципальною послугою). Цей мінімум може регулюватися законодавчим, адміністративним або фінансовим шляхом (через державні субсидії та дотації). Невиконання місцевими органами обов'язкових повноважень може слугувати підставою для судових розглядів або дострокового припинення діяльності органу місцевого самоврядування. Прикладом обов'язкових для органів місцевого самоврядування завдань є освіта, соціальна служба, планування і будівництво, деякі завдання з охорони навколишнього середовища і рятувальна служба – охорона здоров'я, включаючи профілактику, організація роботи стоматологічних поліклінік і закладів, що забезпечують догляд за тими, хто його потребує.

Повноваження, що не входять до обов'язкових, вважаються додатковими (факультативними), тобто вони можуть виконуватися або не виконуватися органами самоврядування залежно від ситуації і потреб населення та за умови, що в розпорядженні органів самоврядування залишаються засоби після реалізації обов'язкових повноважень. Прикладом добровільно взятих на себе повноважень можуть бути культурна робота та організація дозвілля, деякі форми технічного обслуговування, наприклад, енергозабезпечення. Між обов'язковими та додатковими сферами діяльності існують деякі розбіжності:

Припинити або обмежити діяльність, що є додатковою, набагато легше. Ради можуть, наприклад, припинити роботу із захисту споживачів. Водночас ядром місцевого самоврядування є добровільна діяльність органів місцевого самоврядування, що здійснюється на основі Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні". Припинення здійснення додаткових повноважень не може бути оскаржене юридично, але може стати причиною переобрання представницького органу на наступних виборах. Із

часом частина додаткових повноважень може перейти у розряд обов'язкових.

У рамках обов'язкових сфер діяльності політична свобода дій органів місцевого самоврядування визначається рамками законодавства, котрі можуть варіюватися залежно від сфери діяльності. У деяких із них органи місцевого самоврядування можна швидше розглядати як виконавців завдань, окреслених державою. Державний нагляд більше здійснюється в рамках обов'язкових сфер діяльності.

У рамках обов'язкових сфер діяльності виконання органами місцевого самоврядування деяких завдань означає здійснення владних повноважень стосовно до конкретної приватної особи. Як приклад можна назвати надання соціальної допомоги.

Органи місцевого самоврядування мають нести більшу відповідальність щодо відшкодування понесених збитків, а виборні представники та службовці – щодо понесення покарання за неправильні дії, коли справа стосується питань, пов'язаних із реалізацією владних повноважень щодо приватної особи. Відповідальність за всю діяльність органів місцевого самоврядування в цілому, незалежно від того, йдеться про обов'язкові чи додаткові сфери, цілком та повністю покладається на виборних представників.

IV. Висновки

Таким чином, згідно із Конституцією України, Законом "Про місцеве самоврядування в Україні", районні та обласні ради наділені повноваженнями, які забезпечують їх конституційну функцію представляти спільні інтереси територіальних громад. Цю функцію вони реалізують шляхом:

– управління тими об'єктами комунальної власності, що належать до спільної власності територіальних громад району, області і покликані задовольняти їх спільні потреби;
– об'єднання зусиль територіальних громад сіл, селищ, міст при здійсненні ними спільних заходів у межах району, області з метою задоволення своїх потреб і забезпечення комплексного розвитку відповідного регіону в цілому. Важливою формою такої об'єднавчої, координаційної діяльності районних та обласних рад є затвердження ними програм соціального й економічного розвитку відповідних районів і областей, залучення на договірних засадах із місцевих бюджетів коштів для виконання спільних програм, а також окремих проектів;
– справедливого перерозподілу між територіальними громадами коштів, виділених із державного бюджету України, для збалансування місцевих бюджетів, вирівнювання фінансових можливостей територіальних громад;
– представництва інтересів у системі місцевого самоврядування відповідного району, області у взаємовідносинах із центральними та місцевими органами державної влади, зокрема, відповідними місцевими державними адміністраціями щодо забезпечення гармонійного соціально-економічного розвитку відповідних регіонів, соціального захисту їх населення взагалі і кожної територіальної громади зокрема.

У подальшому, з погляду науки і практики, необхідними є дослідження та розробка пропозицій стосовно вдосконалення процесу і механізму реалізації повноважень органів місцевого самоврядування регіонального рівня.

Література

1. Авакьян С.А. Правовое регулирование деятельности местных Советов / С.А. Авакьян. – М., 1974. – 231 с.
2. Авакьян С.А. Правовое регулирование деятельности Советов (Конституционные основы, теория, практика) / С.А. Авакьян. – М., 1980. – 176 с.
3. Азовкин А.И. Местные советы в системе органов власти / А.И. Азовкин. – М., 1971. – 271 с.
4. Александров Н.Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма / Н.Г. Александров. – М., 1961. – 269 с.
5. Борденюк В. Деякі проблеми реформування інститутів публічної влади на місцях в контексті державної регіональної політики / В. Борденюк // Збірник наукових праць Української академії державного управління при Президентові України : в 4 ч. / [за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князєва]. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – Вип. 2. – Ч. І. – С. 21–31.
6. Бутко И.Ф. Концепция законодательства союзной республики о местных Советах / И.Ф. Бутко, Н.А. Пухтинский // Советское государство и право. – 1991. – № 1. – С. 15–19.
7. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 59. – С. 9.
8. Водний кодекс України від 06.06.1995 р. № 213/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=213%2F95-%E2%F0.
9. Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" : наук.-практ. коментар / Інститут законодавства Верховної Ради України ; [за ред. В.Ф. Опришко]. – К., 1999. – 397 с.
10. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III [Електронний

ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2768-14.
11. Конституція незалежної України : навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищ. закл. освіти / НАН України ; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького ; Спілка юристів України ; [за ред. В.Ф. Погорілко]. – К., 2000. – 426 с.
12. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – М. : Юристъ, 1977. – 428 с.
13. Лісовий кодекс України від 21.01.1994 р. № 3852-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3852-12.
14. Муніципальне право України : підручник / [В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін. ; за заг. ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького]. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
15. Организация управления общественным производством. – М. : Изд-во МГУ, 1984. – 256 с.
16. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0.
17. Закон України “Про основи містобудування” від 16.11.1992 р. № 2780-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2780-12.
18. Закон України “Про природно-заповідний фонд України” від 16.06.1992 р. № 2456-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-12.
19. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [ред. кол. : Ю.С. Шемшученко (голова) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 2001. – Т. 3. – 789 с.

Ковтун І.Б. Поняття і сутність повноважень органів місцевого самоврядування на регіональному рівні

Анотація. *У статті досліджено та розмежовано сутність і зміст понять “повноваження”, “функції”, “компетенція органів місцевого самоврядування”. Систематизовано функції органів місцевого самоврядування регіонального рівня (районних та обласних рад), згруповано їхні повноваження і запропоновано поділити їх на обов’язкові та додаткові.*

Ключові слова: *повноваження, функція, компетенція, органи місцевого самоврядування, районні та обласні ради.*

Ковтун И.Б. Понятие и сущность полномочий органов местного самоуправления на региональном уровне

Аннотация. *В статье исследованы и разграничены сущность и содержание понятий “полномочия”, “функции”, “компетенция органов местного самоуправления”. Систематизированы функции органов местного самоуправления регионального уровня (районных и областных советов), сгруппированы их полномочия и предложено разделить их на обязательные и дополнительные.*

Ключевые слова: *полномочия, функция, компетенция, органы местного самоуправления, районные и областные советы.*

Kovtun I. Concept and essence of the powers of local self-government at regional level

Annotation. *The article explored and delineated the nature and the meaning of the “powers”, “functions” and “competence of local governments”. The functions of local governments at the regional level (district and regional councils), their powers are grouped and asked to divide them into mandatory and optional.*

Key words: *powers, function, competence, local goverments, district and regional councils.*

УДК 351.85

ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ КУЛЬТУРИ В УКРАЇНІ

Балабуха К.Є.
аспірант Класичного приватного університету

І. Вступ

З часу прийняття Концепції державної політики в галузі культури на 2005–2007 рр. до сьогодення актуальними проблемами нормативно-правового забезпечення державної політики у сфері культури в Україні залишаються, зокрема, питання нормативно-правового забезпечення: набуття та реалізації статусу неприбутковості закладами, підприємствами, організаціями й установами культури; надання благодійної допомоги, меценатських та спонсорських коштів; механізму бюджетних дотацій на здійснення того чи іншого культурного проекту закладами, підприємствами, організаціями та установами культури, що залучили благодійну допомогу, спонсорські чи меценатські кошти на реалізацію такого проекту; створення інституту посередництва між виробниками та споживачами культурного продукту [6].

Над цією проблемою працювало чимало відомих науковців, таких як: В. Бакальчук, В. Гриценко, В. Карлова, О. Кузьмук, І. Розпутенко, О. Солодовник. Однак ця проблема залишається актуальною і на сьогодні.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – розкрити нормативно-правове забезпечення державного регулювання сфери культури в Україні, провести аналіз нормативно-правового забезпечення державної політики у сфері культури протягом останнього десятиліття та визначити основні потреби цієї сфери.

ІІІ. Результати

Цілком очевидно, що фактор нормативно-правового забезпечення державної політики у сфері культури є домінантним у частині вдосконалення її законодавчої бази з урахуванням світової практики та пріоритетності європейського вибору України. В науковій літературі акцентується увага на тому, що в світовій практиці в діапазоні від Японії до Німеччини нормативно-правове забезпечення зваженої і послідовної політики у сфері культури навіть у найскладніші кризові періоди розвитку держави давало змогу з мінімальними витратами досягати значних успіхів у проведенні економічних, політичних і соціальних реформ, що для сучасної України є нагальною потребою [3].

Аналіз нормативно-правового забезпечення державної політики у сфері культури протягом останнього десятиліття дає підстави стверджувати, що кардинальні зміни у культурній сфері, зумовлені демократичними й ринковими перетвореннями, посприявши виникненню різноманітних суб’єктів культурної діяльності – закладів, організацій, підприємств і осередків культури, заснованих як на державній, так і на недержавній формах власності, підвищенню активності творчих спілок, національно-культурних товариств, громадських організацій, зацікавлених в оновленні культурного життя, відродженні традицій вітчизняної культури, не супроводжувалися вчасним, а за необхідності – оперативним, пошуком нових підходів до організації і здійснення державного регулювання сфери культури. Чинна нормативно-правова база не є оптимальною для формування такої моделі управління, яка б ґрунтувалася на встановленні конструктивного діалогу та тісній співпраці між органами державної влади й управління та громадськістю, їх взаємодії у процесі вдосконалення механізмів державного регулювання сфери культури в Україні.

Повноцінність системного вдосконалення механізмів державного регулювання сфери культури в Україні на сьогодні залежить від успішного подолання невідповідності організаційно-управлінської діяльності органів державної влади та управління соціокультурними процесами, а також від подолання суперечностей між задекларованими цілями й завданнями державного регулювання сфери культури і нормативно-правовою базою засобів та механізмів їх реалізації.

Об’єктивно період 2000–2010 рр. може бути визначений як такий, що не мав виваженого та послідовного концептуального

забезпечення нормативно-правового аспекту вдосконалення механізмів державного регулювання сфери культури. Так, концептуальні напрями діяльності органів виконавчої влади щодо розвитку культури, розроблені й затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 23.06.1997 р. № 675, які визначили пріоритетною потребу створення нормативно-правової бази у сфері культури, мистецтва, суміжних сферах суспільного життя, що відповідала б сучасним світовим вимогам та сприяла б збереженню українського етносу, не відіграли значної ролі у практичній реалізації цього завдання, а тому на початок XXI ст. правова база культури не набула необхідної цілісності і не стала ефективною в практиці її застосування. Разом з тим цей документ є надзвичайно важливим щодо усвідомлення українським суспільством необхідності надання концептуальним приписам чіткого правового статусу. Закон України "Про Концепцію державної в галузі культури на 2005–2007 роки" від 03.03.2005 р. № 2460-IV, про який йшлося вище, надав відповідній Концепції належного статусу, але через тривалу глобальну кризу в українському державотворенні на сьогодні вона не є практичним керівництвом до дії [6]. Указ Президента України "Про першочергові завдання збагачення й розвитку культури й духовності українського суспільства" від 24.11.2005 р. містив положення про вдосконалення законодавства у сфері культури; з метою його виконання у 2006 р. була розроблена Дорожня карта розвитку культури і духовності українського суспільства, спрямована на реалізацію Загальнодержавної програми, але подальшого законодавчого розвитку вона не набула. Нарешті, з листопада 2007 р. українське суспільство мало змогу ознайомитися з проектом Концепції державної цільової програми підтримки культури і мистецтва на період до 2012 р., спрямованої, зокрема, на створення належних правових умов забезпечення державної політики у сфері культури. Згідно із цим проектом, удосконалення механізмів державного регулювання сфери культури пов'язувалось із визнанням факту, що система управління культурою, механізми фінансування й оподаткування все ще не є адекватними новому стану суспільства, складним умовам, у яких опинилася галузь культури, а отже, і усвідомленням того, що формування сприятливої правової бази, у першу чергу, має на меті поліпшення системи управління галуззю. Варто підкреслити, що необхідність розроблення та реалізації Державної цільової програми підтримки культури і мистецтва на період до 2012 р. була доведена ще 21.06.2007 р. на Всеукраїнській нараді з питань розвитку культури, яка відбулася в м. Київ і за результатами якої розроблення проекту Концепції було визначено окремим дорученням Кабінету Міністрів України, в тому числі з урахуванням факту відповідності мети і стратегічних завдань Державної цільової програми.

Абсолютно очевидно, що актуальний документ концептуального змісту і значення щодо державного регулювання сфери культури повинен мати належний правовий статус: бути введеним у дію відповідним законом України на чітко окреслений термін, з урахуванням реально існуючих та потенційно можливих механізмів удосконалення державного регулювання сфери культури в Україні.

Чинне нормативно-правове забезпечення державної політики у сфері культури, охоплюючи основні напрями культурної політики в Україні, на принциповому рівні здатне сприяти запровадженню основних ідей сучасної культурної політики відповідно до міжнародних стандартів, але не має необхідної динаміки для створення і розвитку сучасних, ефективних конкретних механізмів реалізації державної політики в цій сфері через практику її державного регулювання. Традиційною нормативно-правовою проблемою визнається питання про регулювання діяльності неприбуткових організацій та благодійництва в культурі.

Закон України "Про благодійництво та благодійні організації" створює правові передумови для заснування благодійних організацій і розвитку благодійної діяльності, зокрема, і в культурній сфері, але недостатньо повноцінно регулює питання надання благодійної допомоги, меценатських та спонсорських коштів закладам, підприємствам, організаціям та установам культури [5]. Певні, але недостатні пільги для благодійників передбачені пп. 5.2.2 ст. 5 Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств" від 28.12.1994 р. № 334/94-ВР: від оподаткування звільняються суми коштів або вартість майна, добровільно перераховані (передані) до державного бюджету України чи бюджетів територіальних громад, до неприбуткових організацій, у випадках, зазначених у п. 7.1 цього Закону, але не більше ніж 4% оподатковуваного прибутку попереднього звітного періоду [8]. Раціональне зерно у запровадженні та розвитку благодійництва (надання набувачам матеріальної, фінансової, організаційної та іншої благодійної допомоги від фізичних та юридичних осіб) і його специфічних форм у сфері культури (меценатства як некомерційної підтримки організацій культури, мистецьких проектів і водночас механізму покращення іміджу компанії та спонсорства як підтримки культури з метою досягнення організацією-донором певних бізнес-цілей) міститься у системному вивченні і виваженому запозиченні

зарубіжного досвіду. Так, варто звернути увагу на досвід заохочення державою надходжень від комерційного сектора на розвиток культури, зокрема, Бельгії та Великобританії, де передбачене стимулювання спонсорства шляхом вилучення суми, витраченої на рекламу і маркетингові операції, з обсягів, що обкладаються податком; Австрії та Франції, де спонсорство трактується як маркетингові витрати компанії на рекламу і не оподатковується; країн, у яких розміри вкладів комерційних організацій на потреби культури, що не обкладаються податком, вимірюються у відсотковому відношенні до їх сукупного річного прибутку (за експертними оцінками цей показник у Франції становить 0,2–0,3%, Португалії – 0,2%, Австрії – 10%, Нідерландах – 6%, Бельгії – менше ніж 5% [1]). Крім того, досвід законодавчого закріплення так званої "відсоткової філантропії" (меценатства) в Угорщині, Словаччині, Польщі, Литві, Румунії, в результаті якого з'являється можливість переадресації певної частки сплаченого податку на культурні потреби, дасть змогу не тільки збільшити обсяг позабюджетного фінансування культури, а й створити ефективний механізм залучення широких верств суспільства до підтримки її розвитку та формування громадської відповідальності за сферу культури. Отже, нормативно-правове забезпечення стимулювання розвитку благодійництва (спонсорства і меценатства), здійснюване державою на основі зарубіжного досвіду через систему податкових пільг, яка б заохочувала надходження від комерційного сектора на розвиток культури, та через "відсоткову філантропію" (меценатство) як інноваційну правову норму окремих країн Євросоюзу, є потенційно успішним напрямом удосконалення механізмів державного регулювання сфери культури в Україні.

На сьогодні фактично механізми державного регулювання надання благодійної допомоги, меценатських і спонсорських коштів закладам, підприємствам, організаціям та установам культури, як і механізми державного регулювання їх діяльності саме у статусі неприбуткових, ґрунтуються на нормах Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств", який містить ст. 7 "Оподаткування операцій особливого виду". Пункт 7.11 "Оподаткування неприбуткових установ і організацій" цієї статті за обсягом та змістом фактично дорівнює цілому закону. Так, бюджетні заклади культури (згідно з п. "а"), культурно-мистецькі неприбуткові добровільні організації (за пунктами "б" та "г"), які займаються діяльністю у сфері культури, наділяються певними податковими пільгами: звільнення від оподаткування коштів, отриманих у вигляді коштів або майна, які надходять безоплатно або у вигляді безповоротної фінансової допомоги чи добровільних пожертвувань; пасивні доходи; кошти або майно, що надходять до таких неприбуткових організацій як компенсація вартості отриманих державних послуг; дотації або субсидії, отримані з державного або місцевого бюджетів, державних цільових фондів або у межах благодійної, у тому числі гуманітарної чи технічної допомоги, що надаються таким неприбутковим організаціям відповідно до умов міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, крім дотацій на регулювання цін на платні послуги, які надаються таким неприбутковим організаціям або через них отримувачам згідно із законодавством, з метою зниження рівня таких цін, до несплати податку на прибуток при перевищенні доходів над витратами у випадках, передбачених у п. 10.1 ст. 10 цього Закону [8].

Удосконалення потребує задекларована ст. 19 Закону України "Про культуру" від 14.12.2010 р. № 2778-VI підтримка діяльності неприбуткових організацій у сфері культури, зокрема, у питаннях сприяння органів державної влади та органів місцевого самоврядування діяльності неприбуткових організацій у сфері культури в межах своїх повноважень, визначених законами України; сприяння виконанню норми закону про те, що неприбутковим закладам культури створюється сприятливий режим оподаткування [7]. Практика свідчить про певне протистояння між податківцями і неприбутковими організаціями сфери культури, спровоковане, зокрема, залежністю можливості користування окремими пільгами від законодавчо виписаної вимоги надання таких пільг виключно у разі здійснення неприбутковими організаціями сфери культури своєї основної діяльності. Частина 3 п. 7.11.13 Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств" проголошує таке: "Під терміном "основна діяльність" слід розуміти діяльність неприбуткових організацій з надання благодійної допомоги, просвітніх, культурних, наукових, освітніх та інших подібних послуг для суспільного споживання, зі створення систем соціального самозабезпечення громадян (недержавні пенсійні фонди, кредитні спілки та інші подібні організації). До основної діяльності також включається продаж неприбутковою організацією товарів (послуг), які пропагують принципи та ідеї, для захисту яких було створено таку неприбуткову організацію, та які є тісно пов'язаними з її основною діяльністю, якщо ціна таких товарів (послуг) є нижчою за звичайну або коли така ціна регулюється державою… Статутні документи неприбуткових організацій мають містити вичерпний перелік видів їх діяльності" [8]. Отже, для непри-

буткових організацій сфери культури поняття "основна діяльність" є ключовим, оскільки його тлумачення гарантує або виключає переконливість аргументації неприбуткових організацій сфери культури, адресованої податковим органам, щодо визначення тієї чи іншої діяльності як основної і, відповідно, права на користування певними пільгами. Оскільки реєстрація неприбуткових організацій та установ здійснюється в порядку, визначеному наказом Державної податкової адміністрації України "Про затвердження Положення про Реєстр неприбуткових організацій та установ", саме отримання статусу неприбуткової організації об'єктивно суперечить інтересам податкових інспекцій, абсолютно не зацікавлених у розширенні кола організацій, що користуються пільгами. У новому Податковому кодексі України, який викликав значний суспільний резонанс, жодних принципових змін щодо досліджуваного у цій статті питання не запропоновано: ст. 157 "Оподаткування неприбуткових установ та організацій" пропонується для застосування до неприбуткових установ та організацій, зареєстрованих згідно з вимогами законодавства та внесених органами державної податкової служби в установленому порядку до Реєстру неприбуткових організацій та установ [4], і за своїм принциповим змістом практично дублює ст. 7 Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств", включаючи тлумачення терміна "основна діяльність". У такій ситуації логічною видається позиція, згідно з якою, отримання статусу неприбуткової організації сфери культури шляхом включення до відповідного Реєстру неприбуткових організацій мало б відбуватися за умови ведення цього Реєстру органами місцевої влади або Міністерством юстиції України [8].

На підставі вищевикладеного доцільно підкреслити, що прийняття базового закону про неприбуткові організації – абсолютна необхідність у сенсі вдосконалення механізмів державного регулювання сфери культури.

Відповідно до Бюджетного кодексу України, видатки на культуру і мистецтво здійснюються з Державного бюджету України (п. 10 ст. 87), з районних бюджетів міст республіканського та обласного значення (п. 5 ст. 89), з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів (п. 5 ст. 90), з місцевих бюджетів (п. 6 ст. 91) [2]. Разом з тим рівень фінансування сфери культури є хронічно недостатнім, видатки місцевих бюджетів на фінансування державних функцій у сфері культури є системно мінімальними, що зумовлює необхідність їх оптимального врахування при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, зокрема бюджетних дотацій. За таких умов питання про нормативну врегульованість механізму бюджетних дотацій на здійснення того чи іншого культурно-мистецького проекту закладами, підприємствами, організаціями та установами культури, що залучили благодійну допомогу, спонсорські чи меценатські кошти на реалізацію такого проекту, стає особливо актуальним. Оскільки на сьогодні бюджетні дотації (виділення коштів з бюджету вищого рівня для збалансування бюджетів нижчого рівня), спрямовані на сферу культури, не є ефективним інструментом впливу на її розвиток, то варто вдатися до наукового обґрунтування запровадження механізмів фандрейзингу – створення на законодавчому рівні стимулів для заохочення комерційних організацій інвестувати кошти в культуру. Нормативно-правове забезпечення процесу формування сприятливих умов залучення позабюджетних коштів для реалізації культурно-мистецьких проектів закладами, підприємствами, організаціями та установами культури обов'язково оптимізує механізм фінансування культури, оскільки створить позитивну динаміку розвитку зв'язків організацій культури та бізнесу, вироблення різних форм і можливостей їх взаємовигідної співпраці, а також формування громадської думки на користь підтримки культури.

Одним із можливих і результативних шляхів удосконалення механізмів державного регулювання сфери культури в Україні видається нормативно-правове забезпечення створення інституту посередництва між виробниками та споживачами культурно-мистецького продукту. "У США, Франції, Великобританії та Німеччині створюються незалежні організації, які здійснюють посередництво між державою, культурою та бізнесом. Серед них: Initiativen Wirtschaft fur Kunst, Kulturkontakt в Австрії; Art and Business у Великобританії; Admical у Франції. Значною мірою ці організації сприяли формуванню нового світогляду щодо ролі культури в суспільному житті, а також нової моделі фінансування культури в європейських країнах" [1]. В Україні однією з ключових проблем довгі роки залишається низька конкурентоспроможність національного культурного продукту, якість і різноманітність якого значною мірою залежать від законодавчих ініціатив, у площині яких актуальним є розроблення і прийняття як рамкового закону "Про національний культурний продукт". Видається, що саме такий закон створить законодавче підґрунтя для інституту посередництва між виробниками та споживачами культурно-мистецького продукту задля підтримки авторів, що створюють національні твори, виробників національного культурного продукту, підтримки національних каналів культурної комунікації, забезпечення доступу споживачів до національного культурного продукту та промоції націона-

льного культурного продукту в Україні і за кордоном. Так, модель взаємодії культури, уряду і бізнесу, забезпечена нормативно-правовими факторами в частині активізації підтримки культури комерційним сектором як доповнення державного фінансування, в частині залучення позабюджетних коштів при здійсненні державою зустрічного фінансування культурного проекту (програми), в частині сприяння комерційним інтересам у разі вкладення коштів у культуру, може базуватися на нормі, яка проголошує засади державної політики в національному інформаційно-культурному просторі, а також на нормах, які визначають напрями і форми державної підтримки національного культурного продукту. Власне інститут посередництва між виробниками і споживачами українського культурного продукту, створений і підтримуваний державою, у першу чергу, на рівні нормативно-правового забезпечення, в перспективі може стати фундаментальним засобом збереження української національної культури як цілісної системи і водночас дієвим інструментом впливу на тенденції її розвитку. На сьогодні базовим аспектом інституту посередництва між виробниками і споживачами культурного продукту в Україні є положення ст. 6 Закону України "Про культуру", згідно з яким, провадження творчої діяльності самостійно або з використанням будь-яких форм посередництва визначається як право громадян України у сфері культури. Для створення повноцінного інституту посередництва у сфері культури необхідно гармонізувати чинний законодавчий масив про культуру та створити Кодекс законів про культуру, в основі якого має бути державна політика популяризації соціальної відповідальності за культуру.

Нормативно-правове забезпечення державної політики у сфері культури в сучасній Україні потребує:

– сучасної концепції державного регулювання сфери культури, наділеної статусом закону України;
– законодавчої ініціативи щодо стимулювання розвитку спонсорства і меценатства; щодо інституту посередництва між виробниками і споживачами культурного продукту;
– наукового обґрунтування адаптації до умов України зарубіжного досвіду щодо законодавчого забезпечення системи податкових пільг для заохочення надходжень від комерційного сектора української економіки;
– прийняття базового закону про неприбуткові організації;
– створення правової бази для стимулювання інвестицій у сферу культури України;
– створення Кодексу законів про культуру.

IV. Висновки

Аналізуючи рівень нормативно-правового забезпечення державного регулювання сфери культури в Україні, який є домінантним у сенсі вдосконалення її законодавчої бази з урахуванням світової практики, потрібно зазначити, що чинна нормативно-правова база не є оптимальною для формування такої моделі управління, яка б ґрунтувалася на встановленні конструктивного діалогу і тісній співпраці між органами державної влади та управління й громадськістю, тому в нашій статті виділено основні потреби щодо вдосконалення нормативно-правового забезпечення державного регулювання сфери культури в сучасній Україні.

Література

1. Бакальчук В. Зарубіжний досвід залучення позабюджетних коштів на розвиток культури [Електронний ресурс] / В. Бакальчук, О. Кузьмук. – Режим доступу: www.niss.gov.ua.
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
3. Карлова В.В. Державна політика у сфері культури: сутність та особливості реалізації в сучасних умовах / В.В. Карлова ; Академія державного управління при Президентові України. – К., 2003. – 180 с.
4. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – Ст. 340.
5. Про благодійництво та благодійні організації : Закон України від 16.09.1997 р. № 531/97 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 46. – Ст. 292.
6. Про Концепцію державної політики в галузі культури на 2005–2007 роки : Закон України від 03.03.2005 р. № 2460-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 16. – Ст. 264.
7. Про культуру : Закон України від 14.12.2010 р. № 2778-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – Ст. 35.
8. Про оподаткування прибутку підприємств : Закон України від 28.12.1994 р. № 334/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 4. – Ст. 28.

Балабуха К.Є. Правові механізми державного регулювання сфери культури в Україні

Анотація. *У статті розглянуто правові механізми державного регулювання сфери культури в Україні, проведено аналіз нормативно-правового забезпечення державної політики у сфері культури протягом останнього десятиліття та визначено основні потреби цієї сфери.*

Ключові слова: *державне регулювання, сфера культури, правові механізми, державна політика.*

Балабуха К.Е. Правовые механизмы государственного регулирования сферы культуры в Украине

Аннотация. *В статье рассмотрены правовые механизмы государственного регулирования сферы культуры в Украине, проведен анализ нормативно-правового обеспечения государственной политики в сфере культуры за последнее десятилетие и определены основные потребности этой сферы.*

Ключевые слова: *государственное регулирование, сфера культуры, правовые механизмы, государственная политика.*

Balabukha K. Legal mechanisms of government control of culture sphere in Ukraine

Annotation. *In the article the legal mechanisms of government control of sphere of culture are considered in Ukraine, an analysis of normatively legal providing of public policy in the field of culture during the last decade is conducted and the basic necessities of this sphere are certain.*

Key words: *government regulation, sphere of culture, legal mechanisms, public policy.*

УДК 351:614.2.001.73

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ В САНАТОРНО-КУРОРТНІЙ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ

Демиденко О.В.
аспірант Класичного приватного університету

І. Вступ

Враховуючи те, що Україна має необхідний природно-ресурсний потенціал для розвитку санаторно-курортної галузі, яка в перспективі відіграватиме дуже важливу роль у вирішенні соціально-економічних проблем, насамперед, щодо зниження рівня захворюваності населення, покращення демографічної ситуації, доцільно дослідити систему нормативно-правового регулювання діяльності в санаторно-курортній галузі.

Вивченню питань розвитку та функціонування санаторно-курортних закладів присвячені праці таких вітчизняних науковців, як В.Д. Безносюк, О.П. Дудкіна, О.С. Шаптала та ін. Водночас недостатньо висвітленими залишаються питання нормативно-правового регулювання діяльності в санаторно-курортній галузі України.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – розглянути систему нормативно-правового регулювання діяльності в санаторно-курортній галузі України.

ІІІ. Результати

Правове регулювання – це діяльність держави, а також уповноважених органів з видання юридичних норм поведінки людей, обов'язкових для виконання, яка підтримується громадською думкою та забезпечується можливостями державного апарату. Предметом правового регулювання є удосконалення функціонування управлінських інститутів, формалізація взаємовідносин, що складаються у процесі вирішення суспільних проблем.

До форм правового регулювання відносяться Конституція України, закони, укази Президента, підзаконні нормативно-правові акти [1, с. 131].

Головними нормативно-правовими актами, які регулюють діяльність у санаторно-курортній галузі України, є Закони України "Про курорти", "Основи законодавства України про охорону здоров'я", "Загальне положення про санаторно-курортний заклад".

Постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження переліку водних об'єктів, що відносяться до категорії лікувальних" від 11.12.1996 р. № 1499 затверджено перелік 121 родовища мінеральних вод та 59 грязьових родовищ, які мають статус природних лікувальних ресурсів [8].

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження нормативів плати за користування надрами для видобування мінеральних підземних вод" від 07.03.2000 р. № 456, родовища мінеральних підземних вод диференційовані на три категорії: унікальні, рідкісні мінеральні підземні води та всі інші [9].

Але необхідно зауважити, що все ще не встановлено критерії віднесення родовищ до вищевказаних категорій.

Закон України "Про курорти" визначає правові, організаційні, економічні та соціальні засади розвитку курортів в Україні і спрямований на забезпечення використання з метою лікування та оздоровлення людей природних лікувальних ресурсів, природних територій курортів, які є надбанням народу України, та їх охорону [13].

Згідно зі ст. 22 Закону України "Про курорти", санаторно-курортні заклади – це заклади охорони здоров'я, що розташовані на територіях курортів і забезпечують надання громадянам послуг лікувального, профілактичного та реабілітаційного характеру з використанням природних лікувальних ресурсів. Перелік видів санаторно-курортних закладів затверджується органом виконавчої влади з охорони здоров'я [13].

Відповідно до наказу Міністерства охорони здоров'я "Про затвердження переліку закладів охорони здоров'я, лікарських провізорських посад та посад молодих спеціалістів з фармацевтичною освітою у закладах охорони здоров'я", до санаторно-курортних закладів належать:

– бальнеологічні лікарні (у тому числі дитячі);
– грязелікарні (у тому числі дитячі);
– дитячі оздоровчі центри;
– курортні поліклініки;
– міжнародні дитячі медичні центри;
– санаторії (у тому числі дитячі, однопрофільні, багатопрофільні, спеціалізовані);
– санаторії для дітей з батьками;
– санаторії-профілакторії.

На виконання положень Закону України "Про курорти" впродовж 2001–2003 рр. було прийнято ряд нормативно-правових актів у сфері курортів. Постановами та розпоря-

дженнями Кабінету Міністрів України затверджено:

1) порядок розроблення та затвердження спеціальних методик щодо економічного обґрунтування проектів розвитку курортів та економічного оцінювання їх природних лікувальних ресурсів, згідно з яким економічне обґрунтування проектів розвитку курортів та економічне оцінювання їх природних лікувальних ресурсів включають:

– заходи щодо розвитку курортів із зазначенням очікуваних результатів їх здійснення;
– розрахунок економічних показників діяльності курортів із визначенням параметрів та режимів використання природних лікувальних ресурсів (з урахуванням екологічних і санітарно-гігієнічних обмежень);
– заходи щодо інвестування курортів, поліпшення їх інфраструктури, збереження кліматичних умов (із зазначенням конкретних джерел фінансування цих заходів – державний бюджет, республіканський бюджет Автономної Республіки Крим, місцеві бюджети, кошти інвесторів тощо);

2) положення про Державний департамент з питань діяльності курортів;

3) порядок створення і ведення державних кадастрів природних територій курортів і природних лікувальних ресурсів;

4) загальне положення про санаторно-курортний заклад, яким визначено джерела формування майна санаторно-курортного закладу. Такими джерелами є: майно, грошові внески власників або уповноваженого ними органу до статутного фонду; кошти, одержані від реалізації путівок на санаторно-курортне лікування та надання інших платних послуг; кошти відповідних бюджетів; благодійні внески; інші джерела, не заборонені законодавством [11];

5) концепцію розвитку санаторно-курортної галузі, яка спрямована на реалізацію положень Конституції України, Закону України “Про курорти” та інших нормативно-правових актів з питань санаторно-курортної галузі.

У лютому 2007 р. вийшов Указ Президента України “Про заходи щодо розвитку туризму і курортів в Україні”, згідно з яким 2008 р. було оголошено роком туризму і курортів.

На виконання Указу Президента України Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 06.08.2008 р. № 1088-р було схвалено Стратегію розвитку туризму і курортів в Україні. Аналізуючи основні положення цієї Стратегії, можна зробити такі зауваження.

По-перше, об’єднання термінів “курорти” і “туризм” у рамках однієї стратегії розвитку є не зовсім коректним. Враховуючи те, що курорти – це території, а туризм – це діяльність, більш правильним було б поєднання понять “санаторно-курортна галузь” і “туризм” [14].

По-друге, зазначена Стратегія, на жаль, не визначає перспектив розвитку особливо цінних природних територій України і взагалі не оперує терміном “курорт” у тому значенні, яке було визначено Законом України “Про курорти”, а саме: курорт – освоєна природна територія на землях оздоровчого призначення, що має природні лікувальні ресурси, необхідні для їх експлуатації будівлі та споруди з об’єктами інфраструктури, використовується з метою лікування, медичної реабілітації, профілактики захворювань та для рекреації і підлягає особливій охороні [14].

До органів, які здійснюють управління в курортній галузі України, належать: Кабінет Міністрів України, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань діяльності курортів, Рада Міністрів АР Крим, обласні Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, інші органи виконавчої влади. Так, серед основних повноважень Кабінету Міністрів України у сфері діяльності курортів можна виділити:

– реалізацію державної політики в галузі діяльності курортів;
– установлення норм і правил користування природними лікувальними ресурсами;
– організацію ведення державного обліку природних лікувальних ресурсів, лікувально-оздоровчих місцевостей і курортів;
– затвердження режиму округів і зон санітарної охорони курортів державного значення;
– затвердження порядку ведення моніторингу природних територій курортів і порядку створення та ведення Державного кадастру природних територій курортів України і Державного кадастру природних лікувальних ресурсів України.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування у сфері діяльності курортів визначено:

– затвердження місцевих програм розвитку мінерально-сировинної бази, раціонального використання та охорони природних лікувальних ресурсів;
– погодження видачі дозволів на користування природними лікувальними ресурсами державного значення;
– здійснення контролю за використанням природних лікувальних ресурсів;
– оголошення природних територій курортними територіями місцевого значення.

Проаналізувавши вищевикладене, можна зробити висновок, що органи місцевого самоврядування визнані органами, які повинні управляти курортами місцевого значення, але водночас законом не встановле-

но, які органи уповноважені управляти курортами державного значення. Не визначено також і повноваження районних державних адміністрацій у сфері курортів, незважаючи на те, що Постановою Кабінету Міністрів України від 15.05.2003 р. № 727 було затверджено Типове положення про відділ з питань туризму і курортів саме районної державної адміністрації [14].

Законом України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" встановлено, що нормативи санаторно-курортного забезпечення є одним із державних соціальних нормативів у сфері охорони здоров'я, але досі ці нормативи не визначено [6].

Безумовно, санаторно-курортна допомога, яка має особливу соціальну корисність, повинна бути під опікою держави, і в цьому контексті мають бути чітко розраховані її можливості та визначені відповідні зобов'язання, що повинні виконуватися.

Сьогодні науковцями пропонується створення валеологічних інноваційних центрів як профілактичної та відновлюваної форми охорони здоров'я з метою запобігання захворюваності виключно за допомогою природних лікувальних ресурсів. Організація таких центрів доцільна в Карпатській та Кримській рекреаційних зонах, що, у свою чергу, в майбутньому дасть змогу сформувати загальнонаціональну мережу валеологічних інноваційних центрів та інтегрувати її в міжнародні оздоровчі мережі.

Але на сучасному етапі розвитку в Україні не визначено медичну спеціалізацію наявних курортів з урахуванням властивостей природних лікувальних ресурсів, що є компетенцією центрального органу виконавчої влади з охорони здоров'я.

Цільове призначення земельних ділянок, розташованих у межах територій курортів та природно-лікувальних місцевостей, підпорядковано основному цільовому призначенню курортних земель. У зв'язку із цим чинне земельне законодавство встановило певні обмеження щодо допустимих видів діяльності та, відповідно, цільового призначення земельних ділянок у межах територій курортів і природно-лікувальних місцевостей. Так, згідно з ч. 1 ст. 48 Земельного кодексу України, на землях оздоровчого призначення забороняється діяльність, що суперечить їх цільовому призначенню або може негативно вплинути на їх природні лікувальні властивості.

Однак визначення діяльності, яка заборонена на землях курортів, є недостатньо чітким і потребує доктринального роз'яснення. На нашу думку, до забороненої на землях курортів діяльності потрібно віднести такі її види, які, по-перше, не охоплюються поняттям "курортна справа", а по-друге, можуть негативно вплинути на природні лікувальні властивості земель оздоровчого призначення [15].

Правова неврегульованість земельних питань є однією із найгостріших проблем курортів. Земельне законодавство України визначає, що до земель оздоровчого призначення належать такі, що мають природні лікувальні властивості, які використовуються або можуть використовуватися для профілактики захворювань і лікування людей. Але землі, які використовуються для організації відпочинку населення, ділянки, зайняті територіями будинків відпочинку, пансіонатів, дитячих таборів, є землями рекреаційного призначення.

Отже, невизначеність критеріїв віднесення ділянок до земель оздоровчого та рекреаційного призначення призводить як до недостовірного оцінювання наявності земель цих категорій в Україні, так і до уповільнення процесів переведення в цю категорію земельних ділянок, зайнятих природними лікувальними ресурсами, санаторіями, закладами відпочинку тощо.

Забезпечення санаторно-курортним лікуванням та оздоровленням застрахованих осіб і членів їх сімей покладено на Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності.

Згідно зі ст. 20 Закону України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням" від 18.01.2001 р. № 2240, кошти цього виду страхування спрямовуються і на фінансування санаторно-курортного лікування та оздоровлення застрахованих осіб і членів їх сімей [7].

Разом з тим відповідним Законом не визначено умови виділення і розмір частки витрат Фонду соціального страхування на фінансування утримання санаторіїв-профілакторіїв і дитячих оздоровчих таборів.

IV. Висновки

На жаль, сучасний стан державного регулювання розвитку санаторно-курортної галузі України характеризується недосконалою нормативно-правовою базою, відсутністю органу державної влади з питань розвитку курортів, слабкою системою фінансування санаторно-курортної галузі, що, у свою чергу, призводить до неефективного використання санаторно-курортного потенціалу.

Зважаючи на неврегульованість багатьох питань стосовно діяльності в санаторно-курортній галузі України, необхідно розробити заходи з метою вдосконалення правового регулювання діяльності шляхом внесення змін до чинних та розробки нових нормативно-правових актів, а також установлення відповідальності органів державної

влади та місцевого самоврядування в діяльності санаторно-курортної галузі України.

Курортний комплекс України є величезною соціально орієнтованою індустрією здоров'я, яка представлена значними запасами різноманітних природних лікувальних ресурсів, досить потужною мережею санаторно-курортних закладів і резервом сформованого кадрового потенціалу. Такий величезний комплекс має перебувати під суворим контролем.

Література

1. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. / [Г.С. Одінцова, Г.І. Мостовий, О.Ю. Амосов та ін. ; за заг. ред. Г.С. Одінцової]. – Х. : ХарРІ УАДУ, 2002. – 492 с.
2. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=2&nreg+2768-14.
3. Кулініч П. Правовий режим земель оздоровчого призначення [Електронний ресурс] / П. Кулініч // Юридичний журнал. – 2008. – № 12. – Режим доступу: http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3081.
4. Основні напрями розвитку курортної справи в сучасних умовах : матер. III з'їзду фізіотерапевтів, курортологів та медичних реабілітологів сателітного симпозіуму (30 вересня – 3 жовтня 2008 р., м. Ялта). – К., 2008. – 232 с.
5. Закон України "Основи законодавства України про охорону здоров'я" від 19.11.1992 р. № 2801-XIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2801-12.
6. Закон України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" від 05.10.2000 р. № 2017-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2017-14.
7. Закон України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням" від 18.01.2001 р. № 2240 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2240-14.
8. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження переліку водних об'єктів, що відносяться до категорії лікувальних" від 11.12.1996 р. № 1499 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1499-96%EF.
9. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження нормативів плати за користування надрами для видобування мінеральних підземних вод" від 07.03.2000 р. № 456 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://uazakon.com/document/spart46/inx46732htm.
10. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження спеціальних методик щодо економічного обґрунтування проектів розвитку курортів та економічної оцінки їх природних лікувальних ресурсів" від 06.05.2001 р. № 452 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.touegion_kmu/452.doc.
11. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження загального положення про санаторно-курортний заклад" від 11.07.2001 р. № 805 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=805-2001-%EF.
12. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Стратегії розвитку туризму і курортів" від 06.08.2008 р. № 1088 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1088-2008-%FO.
13. Закон України "Про курорти" від 05.10.2006 р. № 2026-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi? nreg=2026-14.
14. Савоста О.П. Правове регулювання діяльності у сфері курортів / О.П. Савоста // Теорія і практика державного управління. – 2009. – № 1 (24) [Електронний ресур]. – Режим доступу: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2009-1/doc/3/32.pdf.
15. Савоста О.П. Удосконалення механізмів державного регулювання розвитку курортів України [Електронний ресурс] / О.П. Савоста // Теорія і практика державного управління. – 2010. – № 1 (28). – Режим доступу: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-1/doc/2/06.pdf.

Демиденко О.В. Нормативно-правове регулювання діяльності в санаторно-курортній галузі України

Анотація. *У статті автором розглянуто форми нормативно-правового регулювання діяльності в санаторно-курортній галузі, проаналізовано відповідні повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування.*

Ключові слова: *оздоровлення, соціальне страхування, правове регулювання, санаторно-курортні заклади, органи місцевого самоврядування.*

Демиденко Е.В. Нормативно-правовое регулирование деятельности в санаторно-курортной отрасли Украины

Аннотация. *В статье автором рассмотрены формы нормативно-правового регулирования деятельности в санаторно-курортной отрасли, проанализированы соответствующие полномочия органов государственной власти и местного самоуправления.*

Ключевые слова: *оздоровление, социальное страхование, правовое регулирование, санаторно-курортные учреждения, органы местного самоуправления.*

Demydenko O. Normative and legal regulation of the activities in sanatoria and health resorts system in Ukraine

Annotation. *The article considers the forms of activity in the sanatoria and health resorts sphere legislative regulation, analyses according commissions of the public administration bodies and local government authorities.*

Key words: *rehabilitation, social insuarance, legal regulation, sanatorium and recreation centres, local government authorities.*

УДК 351:331.5

РОЛЬ ДЕРЖАВИ В СИСТЕМІ СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВИХ ВІДНОСИН

Жадан О.В.
кандидат економічних наук, доцент
Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

І. Вступ

Наповнення трудової сфери конкретним змістом здійснюється в процесі формування і реалізації системи соціально-трудових відносин, яка визначає становище людини у сфері праці, її спосіб життя, клімат у трудовому колективі, ефективність трудової соціалізації людини. При цьому соціально-трудові відносини залежать не тільки від трудової поведінки самої людини, а й від багатьох інших факторів, головним та визначальним з-поміж яких є вплив держави.

Питання становлення та розвитку соціально-трудових відносин досить активно досліджуються в працях провідних вітчизняних та зарубіжних учених: О. Грішнової, Н. Єсинової, В. Жукова, А. Колота, Г. Осового, О. Мірошніченко, Г. Мелік'яна, Р. Колосової та ін. Визначення ролі держави в системі соціально-трудових відносин є предметом досліджень науковців у галузях державного управління, економіки та соціології, зокрема: С. Бартєнєва, Ф. Бема, А. Мюллер-Армака, В. Ойкена, А. Пігу, Г. Сіджвика, В. Репке, І. Янжула та ін.

Незважаючи на досить ґрунтовні дослідження цієї проблематики світовими науковими школами, існує необхідність вивчення можливостей застосування наявних напрацювань у галузі регулювання соціально-трудових відносин у вітчизняній практиці прийняття та реалізації державно-управлінських рішень у цій сфері.

ІІ. Постановка завдання

Метою статті є узагальнення науково-теоретичних підходів до визначення сутності і структури системи соціально-трудових відносин та уточнення на цій основі ролі держави в процесах її становлення та регулювання.

ІІІ. Результати

У вивченні соціально-трудових відносин більшість вітчизняних та зарубіжних учених стоїть на позиціях застосування системного підходу [3; 4; 6], вважаючи, що їх сукупність у суспільстві функціонує у вигляді соціально-економічної системи, характерними рисами розвитку якої є:

– комплексність проблем і необхідність їх вивчення в єдності технічних, економічних, соціальних, психологічних, управлінських та інших аспектів;
– ускладнення розв'язуваних проблем і об'єктів;
– зростання кількості зв'язків між об'єктами;
– динамічність зміни стану системи;
– дефіцитність ресурсів;
– глобалізація процесів функціонування та розвитку системи;
– посилення ролі людського фактора в управлінні та ін.

Перелічені риси зумовлюють неминучість застосування системного підходу, оскільки тільки на його основі можна забезпечити належну якість управлінських рішень.

Системний підхід – це методологія дослідження об'єктів як систем. Система складається з двох складових: 1) зовнішнього оточення, що включає в себе вхід і вихід системи, зв'язок із зовнішнім середовищем і зворотний зв'язок; 2) внутрішні структури, тобто сукупності взаємозалежних компонентів, що забезпечують процес впливу суб'єкта управління на об'єкт, трансформації входу системи в її вихід і досягнення цілей системи.

З позицій системного підходу, соціально-трудові відносини необхідно розглядати одночасно в двох аспектах:

1) у статиці – з погляду структури й змісту системи, її суті й форми організації;

2) у динаміці – як процес з трансформації входу системи в її вихід, тобто як функцію управління з метою досягнення місії та реалізації цілей системи.

У зв'язку із цим соціально-трудові відносини як система мають дві форми існування. Перша – фактичні соціально-трудові відносини, що функціонують на об'єктивному та суб'єктивному рівнях і є проявом динамі-

чних процесів у системі. Друга – соціально-трудові правовідносини, які є проекцією фактичних соціально-трудових відносин на інституційний, законодавчий, нормотворчий рівні, тобто відображають статичний аспект системного підходу. У сучасних соціально-економічних умовах обом цим формам притаманний ряд проблем, але варто зазначити, що фактичні соціально-трудові відносини останнім часом значно випереджають у своєму розвитку соціально-трудові правовідносини. В цій ситуації можна визначити як позитивні, так і негативні аспекти.

Узагальнивши існуючі підходи, можна визначити такий склад елементів системи соціально-трудових відносин [3, с. 217; 5, с. 162; 9, с. 48]:

– сторони і суб'єкти соціально-трудових відносин;
– рівні і предмети соціально-трудових відносин;
– принципи і типи соціально-трудових відносин;
– структура і механізми соціально-трудових відносин.

"Сторони" і "суб'єкти соціально-трудових відносин" у сучасних наукових школах трудового напряму не завжди розрізняються як окремі поняття. Найчастіше розглядаються тільки суб'єкти цих відносин.

Погоджуємось з А. Колотом [6] стосовно того, що сторонами соціально-трудових відносин потрібно вважати первинних носіїв інтересів та прав у соціально-трудовій сфері. До них відносять найманих працівників, роботодавців і державу.

Суб'єктами соціально-трудових відносин є окремі особи, організації, органи державного управління та місцевого самоврядування, які безпосередньо взаємодіють у соціально-трудовій сфері. До них належать наймані працівники, об'єднання найманих працівників (профспілки, профспілкові об'єднання), роботодавці, об'єднання роботодавців (спілки, федерації роботодавців), органи державного управління та місцевого самоврядування, посередницькі органи у соціальному діалозі (Національна тристороння соціально-економічна рада, Національна служба посередництва і примирення), інші суб'єкти, які можуть виконувати додаткові функції (експертні, навчальні тощо).

Виділення в системі соціально-трудових відносин їх сторін дає змогу чітко визначити функції, права та повноваження суб'єктів, оскільки, наприклад, держава може виступати в ролі роботодавця, гаранта прав у соціально-трудовій сфері, колективні органи соціального діалогу включають представників, що виражають нерідко протилежні інтереси. На жаль, такий диференційований підхід поки що не знайшов відображення у вітчизняному трудовому законодавстві.

Рівні існування соціально-трудових відносин здебільшого розглядаються у двох площинах:

1. Залежно від кількості учасників:

– індивідуальні – взаємодіють окремі особи (роботодавці та наймані працівники в різних комбінаціях);
– групові – взаємодіють соціальні групи (об'єднання найманих працівників, роботодавців, органи державного управління та місцевого самоврядування, посередницькі органи в соціальному діалозі);
– комбіновані – взаємодіють окремі особи, соціальні групи в різних комбінаціях.

2. Залежно від якісних характеристик учасників:

– на рівні підприємств, організацій, установ – це відносини між окремими працівниками, їх об'єднаннями, роботодавцями, з іншими підприємствами відповідної галузі;
– на рівні адміністративно-територіальних одиниць (міста, області, автономної республіки) – це відносини між підприємствами, організаціями, установами, об'єднаннями найманих працівників та роботодавців, місцевими органами державного управління і самоврядування, що діють у межах певної території;
– на загальнодержавному рівні – це відносини між об'єднаннями роботодавців, найманих працівників, центральними органами державної влади, посередницькими організаціями;
– на міжнародному рівні – відносини загальнодержавних об'єднань найманих працівників та роботодавців, органів державної влади з іншими державами та міжнародними організаціями у сфері соціально-трудових відносин (Міжнародна організація праці тощо);
– на варіативному рівні – відносини, які не відповідають вищенаведеним класифікаційним характеристикам. Наприклад, коли особа звертається до міжнародних організацій, або підприємство взаємодіє з центральними органами виконавчої влади задля вирішення проблем у соціально-трудовій сфері.

Предметами соціально-трудових відносин виступають явища або проблемні ситуації, на регулювання яких вони спрямовані. У зв'язку із цим конкретний зміст предмета соціально-трудових відносин безпосередньо залежить від їх рівня.

На рівні підприємства предметом індивідуальних соціально-трудових відносин можуть виступати питання поділу та кооперування праці, трудового змагання тощо. Групові соціально-трудові відносини виникають з приводу організації, оплати, умов праці, атестації персоналу.

На рівні адміністративно-територіальних одиниць до предметів соціально-трудових відносин можна віднести проблеми збереження й створення робочих місць, розвитку інфраструктури регіональних ринків праці, підвищення якості робочої сили, створення сприятливого інвестиційного клімату.

Предметом соціально-трудових відносин на загальнодержавному рівні є основні принципи й норми реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин, зокрема, щодо гарантій праці й забезпечення продуктивної зайнятості; державного протекціонізму на ринку праці; сприятливих умов підприємницької діяльності; підтримки національного виробника; мінімальних гарантій оплати праці та доходів населення; розміру інших мінімальних соціальних гарантій; соціального страхування; режиму праці й відпочинку; умов та охорони праці, збереження навколишнього природного середовища тощо.

На міжнародному рівні предметом соціально-трудових відносин є гарантії та захист прав людини (як працівника, так і роботодавця) у сфері праці, сприяння колективно-договірному процесу, запобігання соціальним потрясінням, встановлення і збереження соціальної злагоди.

О. Грішнова [3] доповнює рівневу предметну структуру соціально-трудових відносин їх змістовними предметним блоками, що дає змогу комплексно дослідити сутність і чітко визначити функціональну спрямованість цих відносин.

За змістом соціально-трудові відносини поділяються на такі предметні групи:

– соціально-трудові відносини формування й відтворення людського капіталу, що виникають з приводу: підтримання кваліфікації; захисту здоров'я працівників; житлово-побутового забезпечення (надання житла, побутових приміщень і послуг, організація та оплата харчування, пільги для членів сім'ї працівника) тощо;
– соціально-трудові відносини забезпечення зайнятості, що включають такі питання: прийом на роботу і звільнення; соціальні гарантії; додаткове пенсійне забезпечення; забезпечення повної і продуктивної зайнятості; мотивація праці, стимулювання ефективної праці й виробничої творчості; вирішення індивідуальних і колективних трудових спорів та конфліктів;
– соціально-трудові відносини у сфері безпосереднього здійснення праці охоплюють такі питання: умови праці; забезпечення належного стану виробничого середовища; організацію і нормування праці; захист від нещасних випадків на виробництві та профзахворювань; дисципліна праці тощо;
– соціально-трудові відносини, пов’язані з оплатою праці та власністю, включають такі питання: оплата праці (мінімальні гарантії, процедури встановлення й захисту, заохочення, компенсації, надбавки, доплати); участь працівників у власності підприємства; матеріальна відповідальність за завдані збитки.

Основним принципом системи соціально-трудових відносин є законодавче забезпечення прав у соціально-трудовій сфері, визначення об'єктів, суб’єктів, порядку їх взаємодії, а також контроль за дотриманням цих прав. Реалізуються ці принципи в процесі прийняття і виконання законодавства у соціально-трудовій сфері, а також функціонування та взаємодії державних інститутів у сфері зайнятості населення, регулювання ринку праці, контролю за дотриманням законодавства про працю. Тобто держава, по суті, є каталізатором формування та розвитку системи соціально-трудових відносин.

У працях вітчизняних і зарубіжних учених, присвячених соціально-трудовим відносинам, серед принципів їх функціонування виділяють також солідарність, субсидіарність, партнерство [3; 6].

Н. Єсинова зараховує до принципів соціально-трудових відносин також усезагальність, адресність та інтегрованість соціального захисту населення [4, с. 89], із чим не можна погодитись, оскільки тоді за аналогією сюди потрібно також включити і принципи зайнятості населення, організації оплати праці та інших напрямів діяльності, що належать до соціально-трудової сфери.

Тип соціально-трудових відносин визначається їхнім характером, а саме тим, яким чином приймаються рішення в соціально-трудовій сфері. Важливу роль у формуванні типів соціально-трудових відносин відіграють принципи рівності або нерівності прав і можливостей суб’єктів соціально-трудових відносин. Від того, якою мірою і яким чином комбінуються ці базисні принципи, залежить конкретний тип соціально-трудових відносин.

Наведені вище принципи є основою формування таких типів соціально-трудових відносин, як солідарність, патерналізм, субсидіарність, партнерство, конфлікт, дискримінація.

Найважливіша і визначальна роль у формуванні системи соціально-трудових відносин належить державі, що підтверджується багатовіковою практикою безпосередньої участі держави в регулюванні відносин у сфері праці. Якщо звернутися до досвіду Великобританії, то ще з другої половини XIV ст. держава започаткувала регулювання заробітної плати, встановивши її верхні межі після того, як кількість населення країни і трудових ресурсів зменшилася через епіде-

мію віспи. Ця практика з деякими відступами та перервами тривала до 1813 р. [10]. Згодом було визнано доцільним регулювати не верхню, а нижню межу доходів працівників і встановити мінімум заробітної плати як державну гарантію.

В історії Франції одним із найперших випадків державного втручання в трудові відносини праці й капіталу, було примушення підприємців м. Ліон підвищити ткачам-надомникам плату за їхню роботу. Порушення цієї угоди призвело до повстання ліонських ткачів 1830 р.

Започаткування соціального страхування працівників за обов'язкової участі роботодавців у Прусії за часів О. фон Бісмарка у 80-х рр. XIX ст. стало визначальною віхою в практиці регулювання відносин між працею та капіталом [2].

Середина XIX ст. ознаменувалася становленням у багатьох європейських країнах "манчестерської" системи економічного лібералізму (від імені манчестерської економічної школи), відповідно до якої держава мала здійснювати мінімальне втручання у відносини у сфері праці [6, с. 61]. Припускалося, що трудові відносини, як і інші відносини в економіці ринкового типу, мають оптимізуватися на основі ринкового саморегулювання та індивідуальних трудових договорів між найманими працівниками і роботодавцями. Це означало, що купівля-продаж товару "робоча сила" мала здійснюватися подібно до того, як відбувається купівля-продаж товарів виробничого чи іншого призначення на вільному ринку без втручання держави.

У XX ст. дослідження в галузі регулювання ринкової економіки і, зокрема, її соціально-трудової сфери набули значно більшої активності. Так, представники кейнсіанської школи дійшли висновку стосовно необхідності посилення ролі держави в регулюванні соціально-економічних процесів, що пов'язано: по-перше, з внутрішніми вадами самого ринкового господарства та необхідністю перегляду уявлення про всеохопну роль концепції "економічної людини", коли людина виступає як суб'єкт постійної максимізації корисності або як "обчислювач" задоволень і неприємностей. Стає очевидним, що інституціональні, соціальні, духовні, психологічні та інші чинники досить сильно впливають на мотивацію суб'єктів ринкової економіки. Крім того, були виявлені істотні недоліки ринку як саморегулювальної системи. Теоретично доведена необхідність ряду умов для створення досконалого ринку, серед яких можна назвати: значний і регулярний попит; необмежену кількість учасників господарської діяльності; абсолютну мобільність чинників виробництва; вільну конкуренцію серед покупців та продавців; наявність повної вірогідної інформації в учасників конкуренції. Досягти всіх цих та інших необхідних умов з метою створення досконалого ринку на практиці майже неможливо [1].

Сучасні уявлення про роль і напрями державного впливу на економіку ринкового типу, зокрема, на її соціально-трудову сферу, визначила концепція соціальної держави, в основу якої покладена теорія загального добробуту як одна із складових неокласичної економічної теорії. Її засновником є Г. Сіджвик (1838–1900 рр.). Він, критично проаналізувавши доктрину "природної свободи", згідно з якою кожний індивід, прагнучи задовольнити власні потреби, водночас служить на користь усього суспільства, навів приклади, коли користь, що отримується власником, перевищує його реальний внесок у сукупний суспільний продукт і коли ця доктрина стосується лише найбільш ефективного виробництва багатства, замовчуючи при цьому про ефективний і справедливий розподіл. На його думку, більш рівномірний розподіл створеного багатства підвищує загальний рівень добробуту. За Г. Сіджвиком, система "природної свободи" породжує конфлікти не тільки між приватними та суспільними інтересами, а й у межах суспільного інтересу: між сьогоднішньою вигодою та потребами майбутніх поколінь [5, с. 73].

А. Пігу (1877–1959 рр.) розвинув теорію загального добробуту. У своїй праці "Економічна теорія добробуту" (1932 р.) він запропонував поняття "національний дивіденд" (синонім національного доходу) як показник не тільки ефективності суспільного виробництва, а й рівня суспільного добробуту. Він обґрунтував тезу Г. Сіджвика про те, що передача частини доходу від багатих бідним збільшує суму загального добробуту. А. Пігу вважав, що досягнення максимуму національного дивіденду можливе завдяки дії двох сил, що доповнюють одна одну – корисного приватного інтересу та втручання держави як виразника інтересів суспільства [7, с. 143].

Вагомим внеском у розвиток концепції соціальної держави стало виникнення теорії ордолібералізму, засновником якої був В. Ойкен (1891–1950 рр.), який вважав, що найважливішим завданням нової індустріалізованої економіки з глибоким розподілом праці має бути формування дієздатного і гідного людини господарчого ладу, що ефективно функціонує. Цей порядок не повинен бути обмеженим ні ринковими відносинами, ні плановими [8, с. 302]. Розвивали цей напрям досліджень також Ф. Бем, В. Репке, О. Ростоу, А. Мюллер-Армак.

А. Мюллер-Армак (1901–1978 рр.) ввів у науковий обіг термін "соціальне ринкове господарство" (1947 р.) [5, с. 82]. Основним елементом моделі соціального ринкового

господарства він вважав людину. Модель соціального ринкового господарства розумілася ним як відкрита динамічна система, метою якої було приведення принципу свободи ринку у відповідність з принципом соціального вирівнювання.

IV. Висновки

Отже, у сучасних соціально-економічних умовах соціально-трудові відносини сформувались у вигляді цілісної системи з досить усталеною структурою, провідна роль держави в якій визначається сформованим у Європі до середини XX ст. теоретичним підґрунтям для зародження нової парадигми економічної та соціальної політики, що поєднує принципи " свободи ринку" та соціального вирівнювання в понятті "соціальне ринкове господарство".

Література

1. Агапон И.И. История экономической мысли : курс лекций / И.И. Агапон. – М. : ТАНДЕМ : ЭКМОС, 1998. – 248 с.
2. Бартенев С.А. История экономической мысли в вопросах и ответах : учеб.-метод. пособ. / С.А. Бартенев. – М. : Юристъ, 1998. – 139 с.
3. Грішнова О.А. Економіка праці та соціально-трудові відносини : підручник / О.А. Грішнова. – К. : Знання, 2004. – 535 с.
4. Есинова Н.И. Экономика труда и социально-трудовые отношения : учеб. пособ. / Н.И. Есинова. – К. : Кондор, 2003. – 464 с.
5. Жуков В. Соціальне партнерство в Україні : навч. посіб. / В. Жуков, В. Скуратівський. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 200 с.
6. Колот А.М. Соціально-трудові відносини: теорія і практика регулювання : монографія / А.М. Колот. – К. : КНЕУ, 2005. – 230 с.
7. Майбура Е.М. Введение в историю экономической мысли. От пророков до профессоров / Е.М. Майбура. – М. : Дело : Вита-Пресс, 1996. – 544 с.
8. Ойкен В. Основы национальной экономики / В. Ойкен. – М. : Экономика, 1996. – 351 с.
9. Экономика труда и социально-трудовые отношения / [под ред. Г.Г. Меликьяна, Р.П. Колосовой]. – М. : Изд-во МГУ, 1996. – 623 с.
10. Янжул И. Английская свободная торговля / И. Янжул. – М. : Луч, 1976. – 287 с.

Жадан О.В. Роль держави в системі соціально-трудових відносин

Анотація. *У статті узагальнено науково-теоретичні підходи до визначення сутності і структури системи соціально-трудових відносин. Уточнено роль держави в процесах її становлення та регулювання.*

Ключові слова: *система соціально-трудових відносин, соціальне ринкове господарство, державне регулювання в соціально-трудовій сфері.*

Жадан А.В. Роль государства в системе социально-трудовіх отношений

Аннотация. *В статье обобщены научно-теоретические подходы к определению сущности и структуры системы социально-трудовых отношений. Уточнена роль государства в процессах ее становления и регулирования.*

Ключевые слова: *система социально-трудовых отношений, социальное рыночное хозяйство, государственное регулирование в социально-трудовой сфере.*

Zhadan O. Role of the state in the system of social and labor relations

Annotation. *Scientific and theoretical approaches to determination of essence and structure of the system of social and labor relations are generalized. The role of the state in the processes of its becoming and adjusting is specified.*

Key words: *system of social and labor relations, social market economy, state adjusting in social and labor sphere.*

УДК 351.77

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ ПІДХІД У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ СИСТЕМОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Заколодяжна М.В.
аспірант Класичного приватного університету

І. Вступ

Розвиток системи охорони здоров'я є невід'ємною складовою рівня і якості життя населення і виконує найважливішу роль в економічному розвитку країни, забезпечуючи відтворення та якість трудових ресурсів, що створюють базу для соціально-економічного зростання. Подальше ефективне функціонування та розвиток сфери охорони здоров'я в умовах обмеженості інвестиційних ресурсів є найважливішим завданням органів влади всіх рівнів. Тому питання вдосконалення управління охороною здоров'я з боку держави, особливо в умовах економічної кризи, є як ніколи актуальним.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – дослідити програмно-цільовий підхід у державному управлінні системою охорони здоров'я.

ІІІ. Результати

На важливості наукового пошуку щодо різних складових державної політики України в галузі охорони здоров'я наголошують дослідники цієї проблеми М. Білинська, О. Біловол, С. Бугайцов, Ю. Вороненко, Ю. Гайдаєв, М. Голубчиков, Т. Грузєва, А. Зіменковський, Д. Карамишев, Б. Криштопа, В. Лехан, В. Лобас, В. Москаленко, А. Нагорна, В. Пасько, М. Поліщук, В. Пономаренко, Я. Радиш, І. Рожкова, В. Скуратівський, Г. Слабкий, І. Солоненко, В. Таралло, В. Чебан, О. Черниш, О. Шаптала, М. Шутов, Н. Ярош та ін.

Інвестування у сферу охорони здоров'я ми розглядаємо з позицій виділення коштів з державного бюджету на здійснення комплексу заходів, що забезпечують ефективне вирішення проблем у цій галузі в рамках розробки та реалізації державних цільових програм.

Цільові програми використовують загальну методологію програмно-цільового підходу. У зв'язку із цим нам видається доцільним розглянути основні риси й особливості програмно-цільового підходу в управлінні складними соціально-економічними проблемами, зокрема, проблемами в галузі охорони здоров'я.

На початку XXI ст. людство вступило в якісно новий період свого розвитку. Криза у галузях економіки, екології, охорони здоров'я і політики все більшою мірою фокусується на людині, її знаннях, цінностях і самосвідомості. Суперечність між особистістю і суспільством – одна з причин розбалансованості світу, що криє в собі можливості соціальних вибухів.

Розуміння проблем, визначення поточних тенденцій розвитку породжують і нові методи їх вирішення. Вони виявляються у сфері управління, мають стратегічний і тактичний характер. Висуваються і нові вимоги до розвитку владного суб'єкта управління – держави. Програмно-цільові і прогностичні методи в управлінні стають нормою управлінської діяльності на всіх її рівнях.

На наш погляд, залежно від виникнення і загострення політичних, соціально-економічних, національних і релігійних проблем, що вимагають для свого вирішення проведення комплексу взаємопов'язаних заходів, використання різних ресурсних джерел, роль програмно-цільового підходу і цільових програм в управлінні зростає.

У широкому розумінні слова програмно-цільова діяльність становить систему намічених заходів, дій, що підлягають здійсненню, проведення яких покликане забезпечити досягнення поставленої мети. При цьому необхідно забезпечити узгодженість постановки програмних цілей і формованих програмних заходів з їх досягнення протягом встановленого часу при заданих ресурсних можливостях і обмеженнях. На нашу думку, така узгодженість досягається завдяки тому, що програмно-цільовий підхід спирається на використання логічної схеми формування програм за формулою: "цілі програми – шляхи досягнення програмних цілей – засоби, необхідні для практичної реалізації". Ця формула відображає основний методологічний принцип, який дає змогу поєднувати принципи цілеспрямованості, ресурсозабезпечення і системного підходу. За своєю суттю програмно-цільовий підхід є однією з форм застосування комплексного, системного підходу до процесів управління об'єктами, процесами.

Характерна особливість програмно-цільового підходу в управлінні вирішенням складних соціально-економічних проблем полягає в його пристосованості до пошуку ефективних, економічних варіантів проблемних

рішень. Необхідно також враховувати наявність зовнішнього середовища стосовно проблеми, що вирішується за допомогою застосування програмно-цільового підходу. Наявність цього середовища накладає ряд обмежень на способи вирішення проблеми, які обрані програмою, та визначені до використання ресурси. Необхідно також враховувати законодавчі, нормативно-правові обмеження.

Таким чином, можна виділити такі характерні риси, властиві програмно-цільовому плануванню й управлінню:

– єдність чіткої цільової орієнтації;
– комплексність накреслених заходів;
– визначеність термінів здійснення цих заходів для досягнення поставленої мети;
– адресність і вказівка джерел ресурсів для реалізації накреслених заходів [3, с. 176].

Ми вважаємо за доцільне виділяти таку специфічну ознаку програмно-цільового підходу, як формування системи дій перед встановленням сукупності адресних програмних заходів. Розмежування дій на функціональні, що характеризують зміст накреслених заходів, і адресні, що визначають виконавців програмних заходів, має принциповий характер і прямо виявляється у виділенні функціональної й адресної структури державних цільових програм.

Операції, процедури, алгоритми практичного втілення програмно-цільового підходу не можуть бути сформульовані, визначені так, щоб поширюватися на будь-яку проблему. Будучи ефективним способом управління вирішенням найрізноманітніших економічних, соціальних, військових, політичних проблем, програмно-цільовий підхід позбавлений універсальності в тому розумінні, що втілює загальну методологію управління вирішенням проблем, відображає методичні підходи і містить методичні рекомендації загального характеру. Проте, застосовуючи програмно-цільовий підхід до вирішення конкретної проблеми, спираючись на його принципи, методологію, доводиться розробляти методику і технологію визначення програмних цілей, шляхів і засобів вирішення цієї проблеми з урахуванням її специфіки, індивідуальності, яку не здатна відобразити загальна програмно-цільова методологія.

Для програмно-цільового підходу характерним є те, що він забезпечує реалізацію одночасно двох типів інтеграції соціально-економічних і науково-технічних процесів: просторової, коли потрібно об'єднати зусилля суб'єктів, що належать до різних галузей, регіонів або форм власності, і тимчасової, коли необхідно досягти чіткої послідовності та єдності різних етапів (стадій) загального процесу руху до конкретної мети, передбаченої програмою.

У вітчизняній науці програмно-цільове управління нерідко розглядалося тільки як метод планування. Проте, на наш погляд, основне в програмно-цільовому підході – це органічна єдність чітко структурованої змістовної частини програми з формуванням і використанням організаційного й економічного механізмів її реалізації, контролем за нею (останнє є одночасно й елементом активно функціонуючого зворотного зв'язку, що активно функціонує).

Будучи одним із найбільш яскравих проявів системного підходу в управлінні, програмно-цільове управління в неявній формі було властиве всім процесам управління, побудованим на системній основі. При цьому офіційне, документальне закріплення програм як інструменту планування, управління датується XX ст. Спроби використовувати програмно-цільовий підхід у територіальному плануванні були наявними ще в 20–30-ті рр. XX ст. (план ГОЕЛРО, Дніпрогес).

У 60–80-ті рр. XX ст. цільові комплексні програми набули значного поширення як найважливіші складові державних перспективних планів економічного й соціального розвитку. У їх складі виділялися науково-технічні, економічні, соціальні, регіональні, екологічні програми, а також програми розвитку окремих територіально-виробничих комплексів. Початкову базу для програмних розробок у цей період становили такі великомасштабні передпланові обґрунтування, як Комплексна програма науково-технічного прогресу СРСР і його соціально-економічних наслідків на прогнозний період до 20 років і Генеральна схема розвитку та розміщення продуктивних сил СРСР на прогнозний період до 15 років з детальнішим опрацюванням прогнозних показників на найближчі п'ять років. Систематично переглядалася також Генеральна схема розселення СРСР, у якій враховувалося періодичне коректування прогнозних показників розвитку науково-технічного, економічного й соціального потенціалів держави. Таким чином, відбувалося формування програмного розрізу державних планів, до якого входили: відбір переліку найважливіших проблем, що підлягають програмній розробці; розробка цільових комплексних програм; відображення комплексних програм у державних планах. У результаті цільові програми почали включати до складу народногосподарських планів як окремі заходи.

Питання цільового фінансування програм зазвичай вирішувалися в контексті реалізації вказаних планів (зокрема, за рахунок перерозподілу фінансових і матеріальних ресурсів, передбачених у вже затверджених планах, між галузями і регіонами). Зрештою ця практика в умовах дефіциту

ресурсів приводила до зриву фінансування програмних заходів і хронічного невиконання державних планів.

Ми вважаємо, що ігнорування основних принципів і вимог програмно-цільового підходу, зокрема, "директивного" характеру вибору проблем для програмного опрацювання замість наукового аналізу, а також розуміння програмно-цільового підходу, на чому вже наголошувалося, тільки як методу планування без формування системи управління програмою, здатної здійснювати її реалізацію, контроль і координацію в процесі виконання, призводили до низької результативності використання програмно-цільового підходу в період існування планово-адміністративної системи.

У період переходу до ринкової системи господарювання зберігаються загальні передумови використання програмно-цільового підходу: подолання цільової обмеженості у вирішенні проблем розвитку окремих відомств і товаровиробників; необхідність досягнення кардинальних зрушень в економічній сфері, що зачіпають просторові аспекти суспільного відтворення (освоєння ресурсів міжрайонного значення, взаємодія регіонів при вирішенні територіальних проблем, будівництво об'єктів виробничої інфраструктури міжрайонного призначення тощо); поява ряду нових чинників, зумовлених особливостями перехідного періоду.

Перед країною стоїть завдання подолання негативних наслідків, викликаних різким загостренням депресивних явищ у регіонах з високою концентрацією виробництв із застарілим технологічним устроєм, зростанням безробіття, погіршенням соціально-економічного становища населення. У цих умовах важливого значення набуває програмно-цільовий підхід. Особлива роль державних цільових програм у ринковій економіці визначається тим, що ринок не завжди дає змогу повною мірою мобілізувати додаткові фінансові і матеріальні ресурси для розвитку країни [1, с. 132].

У дослідженні розглянуто організаційні й економічні аспекти інвестування в рамках державних цільових програм у галузі охорони здоров'я, яка впливає на розвиток економіки народного господарства через збереження здоров'я населення (зниження смертності, особливо в дитячому і працездатному віці, захворюваності й інвалідності, збільшення середньої тривалості життя).

Охорона здоров'я – це найбільша ресурсоємна галузь народного господарства. В останні десятиліття підвищилася економічна значущість системи охорони здоров'я в збереженні та зміцненні здоров'я населення, що дає економічний ефект.

На наш погляд, інвестування в галузь охорони здоров'я в рамках розробки і реалізації державних цільових програм зумовлено такими обставинами.

З одного боку, перехід до ринку суттєво вплинув на зміну економічних і організаційних процесів, що відбуваються у системі охорони здоров'я (див. рис.), а з іншого – державні цільові програми як напрям інвестицій у галузь охорони здоров'я зумовлені існуючою системою державного управління.

Рис. Вплив ринку на процеси, що відбуваються у системі охорони здоров'я

Досить часто наявна нестача коштів для забезпечення повноцінного задоволення потреб населення в медичній допомозі, зокрема, дотаційні регіони потребують додаткового інвестування об'єктів охорони здоров'я, що будуються на їх території.

Крім того, матеріально-технічна база об'єктів охорони здоров'я, а також великомасштабні заходи в галузі охорони здоров'я населення (наприклад, боротьба з туберкульозом, онкологічними захворюваннями, СНІДом), зокрема, у галузі науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт, мають фінансуватися за рахунок коштів державного бюджету в рамках реалізації державних цільових програм з метою забезпечення адресності і зазначення джерел ресурсів для реалізації намічених заходів.

Разом з тим використання цільових програм як способу інвестування в галузь охорони здоров'я дає змогу рівномірно розподілити кошти державного бюджету, що виді-

ляються, між регіонами залежно від показників захворюваності в цих регіонах і можливостей місцевих бюджетів.

Поділ цільових програм на класи, види, групи відповідно до класифікаційних ознак розглядав ряд дослідників програмно-цільового управління. Незважаючи на це, загальновизнаної класифікації цільових програм на сьогодні не створено. У таблиці нами запропоновано класифікацію цільових програм у галузі охорони здоров'я.

Таблиця

Класифікація цільових програм у галузі охорони здоров'я

Класифікаційна ознака	Види програм
Залежність	програми державного рівня; програми регіонального рівня; програми на рівні міста; програми розвитку окремих закладів охорони здоров'я
Джерело фінансування	програми, які фінансуються за рахунок державного бюджету; програми, які фінансуються за рахунок регіональних бюджетів; програми, які фінансуються за рахунок місцевих бюджетів; програми, які фінансуються за рахунок позабюджетних коштів; програми приватного інвестування; програми з пайовою участю іноземних інвесторів; програми змішаного фінансування
Часу	довгострокові програми (більше ніж 5 років); середньострокові програми (від 3 до 5 років); короткострокові програми (до 3 років)
Типу захворювань	програми з боротьби із цукровим діабетом; програми з боротьби із туберкульозом; програми з боротьби із ВІЛ; програми розвитку онкологічної допомоги населенню; програми у сфері профілактики та лікування артеріальної гіпертонії; програми із запобігання психічним захворюванням
Напрями видатків	програми з розвитку матеріально-технічної бази амбулаторно-профілактичних закладів охорони здоров'я; програми у сфері науково-дослідних робіт; програми з фінансування заходів
Масштаби	великомасштабні; середньомасштабні; дрібномасштабні
Суб'єкти	програми, спрямовані на дітей до 14 років; програми для інвалідів; програми, спрямовані на запобігання захворюванням серед підлітків; програми для дорослих
Кінцевий результат	програми демографічних показників (народжуваність, смертність, середня тривалість життя); програми показників захворюваності (кількість захворювань, зареєстрованих у регіоні, на 1000, 10 000 жителів); програми показників фізичного розвитку (антропометричні показники – середні зріст, маса; соматометричні показники, соматоскопічні показники); програми додаткових медико-демографічних показників; програми соціологічних показників (кількість населення, що веде здоровий спосіб життя, показники суб'єктивного благополуччя)
Територіальна ознака	програми державного рівня; програми регіонального рівня; програми міста; програми окремих закладів системи охорони здоров'я; програми міжнародного рівня

Соціальні (соціально орієнтовані) програми спрямовані на вирішення проблем соціальної природи, підвищення рівня задоволення матеріальних і духовних потреб, покращення показників і вдосконалення способу життя, зміну характеру і полегшення умов праці, перетворення принципу соціальної справедливості, зменшення відмінностей і зближення рівнів життя різних груп і верств населення, поліпшення розподільних відносин, соціальне забезпечення. До соціально орієнтованих належать цільові програми, пов'язані з розвитком культури, освіти, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, забезпеченням потреб у житлі, покращанням демографічної ситуації, вирішенням проблем переселення, міграції, захистом соціально вразливих верств населення.

За сучасних умов основним завданням держави у галузі охорони здоров'я є задоволення потреб населення в якісній і доступній медичній допомозі найбільш ефективним чином. Ми вважаємо за доцільне розглянути, як відбувався розвиток управління системою охорони здоров'я з позицій системного підходу.

З погляду управління, увесь період розвитку системиохорони здоров'я в Україні можна розділити на два періоди, що різко відрізняються один від одного: радянський і період ринкових реформ.

Аналіз теоретичних і методичних основ управління й планування показав, що державне управління системою охорони здоров'я в радянський період характеризується функціонуванням і розвитком державної (бюджетної) системи охорони здоров'я, яка будувалася на таких організаційно-економічних принципах [2, с. 89]:

– основним джерелом фінансування системи охорони здоров'я були бюджетні кошти;
– фінансові ресурси охорони здоров'я формувалися шляхом консолідації бюджетів різних рівнів;
– відшкодування витрат медичних установ мало компенсаційний характер;
– медичні установи, що підкорялися державним фінансовим правилам, мали державний статус;
– планування й управління системою охорони здоров'я здійснювались централізовано за єдиними нормативами з розрахунку на одне ліжко;
– в управлінні системою охорони здоров'я використовувалися переважно адміністративно-командні методи.

Враховуючи ці принципи, організовувалось і державне управління, яке розвивалося на основі єдиних для всіх регіонів нормативів планування, фінансування, формування планів оперативної діяльності медичних установ у суворій відповідності затвердженим вищими органами державного управління показникам. Таким чином, управління системою охорони здоров'я характеризувалося централізованістю з вертикальною ієрархією, заснованою на адміністративно-командних методах.

Планування в галузі охорони здоров'я було вперше застосовано одночасно зі створенням у 1930-х рр. державної системи охорони здоров'я. У галузі була стабільна система нормативів – основа будь-якого планування.

Основним інструментом державного планування були п'ятирічні плани. Як методи планування охорони здоров'я на цьому рівні використовувалися аналітичний, порівняльний, балансовий і нормативний. За допомогою аналітичного методу визначалася забезпеченість населення медичним персоналом, лікарняними ліжками, аналізувалася робота на лікарських посадах. Порівняльний метод – складова аналітичного – давав можливість визначити напрям розвитку галузі. Аналітичний і порівняльний методи використовувалися для оцінювання в просторі та часі різних показників, наприклад, захворюваності, смертності. Балансовий метод давав змогу забезпечити пропорції в планах, що розроблялися. Ним широко користувалися при складанні планів охорони здоров'я, особливо на віддалену перспективу. Складалися баланси планованих капіталовкладень, мережі медичних установ, баланси підготовки кадрів. Нормативний метод застосовувався при складанні планів, заснованих на використанні балансового методу.

Необхідно підкреслити і той факт, що в галузі існували жорсткі вимоги до фінансово-бюджетної дисципліни, в рамках яких керівники не мали права самостійно вирішувати ні організаційні, ні фінансові питання. Усе повинно було узгоджуватися з вищим органом охорони здоров'я і відповідним фінансовим органом. Концепція сприяла змінам у плануванні та фінансуванні системи охорони здоров'я. Економічні методи державного управління поширювалися не тільки на установу, а й на всі рівні управління. Державне управління переходило від переважно галузевого рівня до територіального. Разом з тим на територіальний рівень передавалося й управління ресурсами охорони здоров'я, тобто посилювалися горизонтальні адміністративно-командні методи.

Впровадження нового механізму потребувало зміни системи планування і фінансування охорони здоров'я. Проте короткий термін проведення експерименту не дав змогу створити комплексну систему планування охорони здоров'я зі стратегічним компонентом, пов'язаним із плануванням на державному рівні. Органи державного управління продовжували здійснювати планування розвитку охорони здоров'я експериментальних територій на колишніх принципах.

Надцентралізований механізм державного управління охороною здоров'я, планування і фінансування практично не зазнав корінних змін, необхідних для вирішення проблем, що виникли на межі 80–90-х рр. XX ст. у зв'язку із переходом суспільства до ринкових відносин.

Упровадження обов'язкового медичного страхування (далі – ОМС) здійснювалося в умовах усе більшого розбалансування між економічною і соціальною системами суспільства, що, безсумнівно, знижувало очікуваний соціально-економічний ефект. З одного боку, був закладений реальний механізм реформування і державного управління в умовах переходу до ринку, а з іншого – на всіх рівнях державного управління виявлялися істотні проблеми і недоліки законодавчого, організаційного, технологічного і психологічного характеру, які гальмували хід реформи.

Разом з тим варто зазначити, що період підготовки і введення ОМС був явно недостатнім. Це призвело до того, що в Україні відповідне питання регулював лише Закон "Про медичне страхування", а належна нормативна база, що регламентувала б єдиний державний підхід до впровадження

ОМС, була відсутня. Управління цим процесом здійснювалося територіальними органами державного управління охороною здоров'я. Наслідком такого підходу до введення страхування стало велике різноманіття форм організації ОМС, використання різних методичних підходів до вирішення глобальних питань – планування, ціноутворення, порядку фінансування установ охорони здоров'я, систем взаєморозрахунків. Це доводило те, що управління процесом відбувалося стихійно [3, с. 176]. Слабка управлінська і фінансова інтеграція окремих ланок системи охорони здоров'я, відсутність належної координації їх діяльності призвели до неадекватного управління структурою й обсягами медичної допомоги, що надається населенню, та аналізу ефективності використання ресурсів. На думку ряду дослідників, перший комплекс проблем бюджетно-страхової моделі охорони здоров'я пов'язаний з успадкованою структурою медичної допомоги, що знайшло своє відображення в невиправданому домінуванні дорогого стаціонарного сектора. Другий комплекс – хронічне недофінансування системи охорони здоров'я.

Здійснений аналіз ефективності реформування системи охорони здоров'я показав, що негативні явища в здоров'ї населення України зумовлені не тільки комплексом загальних соціально-економічних чинників, а багато в чому й рядом негативних тенденцій у системі охорони здоров'я. Найважливішими із них стали:

– зниження якості державного управління системою охорони здоров'я;
– посилення структурних диспропорцій у сфері надання медичних послуг у бік дорогих її видів;
– незбалансованість ресурсів і обсягів допомоги;
– відсутність механізмів зацікавленості виконавців у результаті та якості праці;
– екстенсивний шлях розвитку галузі в умовах гострого дефіциту фінансових ресурсів;
– виникнення соціальної напруженості у суспільстві, зумовленої зниженням доступності медичної допомоги, низькою якістю її надання, зростанням платних послуг.

Суттю модернізації було розділення функцій управління на державному та регіональному рівнях, рівні окремої територіальної одиниці.

На державному рівні здійснюються:

– формування стратегії розвитку охорони здоров'я та охорони здоров'я населення в цілому;
– розробка і виконання державних цільових програм охорони здоров'я;
– розробка законодавчої та нормативно-правової баз системи охорони здоров'я;
– координація діяльності органів державної влади за рішенням питань охорони здоров'я.

На регіональному рівні відбуваються:

– розвиток охорони здоров'я з урахуванням регіональних особливостей;
– розробка і виконання регіональних програм охорони здоров'я.

На місцевому рівні мають формуватися і реалізовуватися місцеві програми охорони здоров'я. На сьогодні більшістю фахівців визнано, що не можна відмовитися від планування, передавши всі функції управління ринку, установам охорони здоров'я і місцевих органів влади, зробивши розвиток галузі некерованим процесом. Сучасна економічна реальність при всій її відмінності від колишнього періоду не тільки не заперечує можливість, а й зумовлює необхідність відтворення системи планування. Потрібне цілеспрямоване управління обсягами, структурою медичної допомоги і їх узгодженням з наявними ресурсами.

IV. Висновки

Головними напрямами вдосконалення державного управління системою охорони здоров'я стають відновлення планування в галузі, забезпечення його цілісності за рахунок єдиних методичних і методологічних підходів до планування на базі системи норм та нормативів обсягів допомоги і фінансових витрат (тарифів на одиницю медичної допомоги). Державне регулювання цього процесу реалізувалося в забезпеченні громадян безкоштовною медичною допомогою.

Виходячи з основних постулатів програми державних гарантій, витрати медичних установ мають орієнтуватися не на кошти, необхідні для утримання установ охорони здоров'я, а на кошти, що забезпечують фінансування гарантованих державою обсягів безкоштовної медичної допомоги. Методична і нормативна бази планування дають змогу використовувати сучасні підходи і методи до організації процесу планування. У зв'язку із цим для підвищення ефективності цієї функції управління необхідно спроектувати процес так, щоб керівники органів охорони здоров'я мали в руках економічний інструмент, що дає можливість приймати обґрунтовані управлінські рішення на основі альтернативного вибору варіанта, найбільш адекватного реальним можливостям системи.

Література

1. Солоненко І.М. Управління організаційними змінами у сфері охорони здоров'я : монографія / І.М. Солоненко, І.В. Рожкова. – К. : Фенікс, 2008. – 276 с.

2. Радиш Я.Ф. Державне управління охорони здоров'я в Україні: генезис, проблеми та шляхи реформування : монографія / [передмова і заг. ред. проф. Н.Р. Нижник]. – К. : УАДУ, 2001. – 360 с.
3. Рожкова І.В. Правове забезпечення соціальної справедливості та рівності за умов реформи охорони здоров'я в Україні / І.В. Рожкова // Управління сучасним містом. – 2004. – № 10–12 (16). – С. 174–177.

Заколодяжна М.В. Програмно-цільовий підхід у державному управлінні системою охорони здоров'я

Анотація. *У статті досліджено характерні риси, властиві програмно-цільовому плануванню й управлінню, поняття програмно-цільового управління, подано класифікацію цільових програм у галузі охорони здоров'я, здійснено аналіз ефективності реформування системи охорони здоров'я.*

Ключові слова: *державне управління, охорона здоров'я, програмно-цільовий метод, державні цільові програми, реформування, державне планування, медичні послуги.*

Заколодяжная М.В. Програмно-целевой подход в государственном управлении системой зравоохранения

Аннотация. *В статье исследованы характерные черты, свойственные программно-целевому планированию и управлению, понятие программно-целевого управления, дана классификация целевых программ в сфере здравоохранения осуществлен анализ эффективности реформирования системы здравоохранения.*

Ключевые слова: *государственное управление, здравоохранение, программно-целевой метод, государственные целевые программы, реформирование, государственное планирование, медицинские услуги.*

Zakolodyazhna M. Programmatic special purpose approach in public administration of health protection system

Annotation. *In the article the personal touches, incident to the programmatic having a special purpose planning and management, concepts of programmatic management by objectives are exemined, a classification of special purpose programs in health protection industry is given, the analysis of reformation efficiency of the health protection system is made.*

Key words: *public administration, health protection, programmatic special purpose method, government special purpose programs, reformation, state planning, medical services.*

УДК 35.012.25

ВИЗНАЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Лавроненко В.О.
аспірант Класичного приватного університету

І. Вступ

Збалансований розвиток економіки України передбачає послідовний розвиток соціальної галузі з метою досягнення стратегічних цілей держави. На сьогодні можна спостерігати початок реформування соціальної сфери при розробці виваженої державної соціальної політики України. Проте державне регулювання соціального розвитку нашої держави ускладнюється глибокою економічною кризою, політичною невизначеністю, обмеженістю бюджетних ресурсів при фінансуванні різноманітних програм соціально-економічного розвитку, що негативно позначається на розробці та реалізації стратегічних пріоритетів соціального розвитку України. Це зумовлює необхідність створення ефективних механізмів державного регулювання соціальної сфери. Крім того, у державі існують різноманітні соціальні суперечності, відсутнє саме розуміння необхідності оптимізації механізмів державного регулювання соціального розвитку, механізмів упорядкування різних аспектів діяльності органів державного управління соціальною сферою, регулювання соціальних відносин і процесів.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – дослідити підходи щодо визначення ефективності соціальної політики держави в сучасних умовах.

ІІІ. Результати

Питання державного регулювання соціальних процесів та соціального розвитку розглянуто в працях зарубіжних учених: Т. Веблена, Л. Ерхарда, Дж.М. Кейнса, А. Маршалла, А. Сміта, Дж. Стігліца, а також у дослідженнях вітчизняних науковців: Л. Абалкіна, О. Амосова, О. Амоші, С. Бакуменка, С. Бандура, Д. Богині, В. Бодрова, В. Гейця, В. Гончарова, А. Дєгтяря, М. Долішнього, С. Дорогунцова, В. Жернакова, С. Зінченка, О. Іваницької, О. Крюкова, В. Кудряшова, В. Куценко, О. Лазора, Е. Лібанової, А. Мерзляк, О. Новікової, В. Огаренка, Н. Пушкарьової, І. Сироти, О. Скрипнюка, Р. Соболя, В. Шамрая.

Громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними. Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий за прожитковий мінімум, встановлений законом [4, с. 23].

У 2008 р. частка видатків на соціальний захист досягла 8% ВВП. За результатами 2008 р., лише 63 бюджетні програми (7,1% від загальної кількості) профінансовано в повному обсязі. Зовсім не було розпочато виконання 139 програм, а асигнування отримали на 50 програм менше, ніж було заплановано на цей період. Під недостатнє фінансування потрапили програми з охорони здоров'я, заходи з підтримки соціального захисту дітей, інформатизації освітніх установ, державна підтримка шахт, охорони праці та підвищення рівня техніки [2, с. 194].

Соціальний захист населення є одним із найважливіших напрямів державної політики. Пріоритетність державної політики, спрямованої на компенсацію чи обмеження негативних соціальних наслідків кризових явищ в Україні, видається безсумнівною, зважаючи як на важливість цього процесу для підтримання соціальної та політичної стабільності, так і на необхідність збереження соціального капіталу нації.

При цьому на сучасному етапі держава не може повною мірою гарантувати громадянам реалізацію ряду важливих конституційних прав у соціальній сфері. Так, здебільшого декларативними залишаються конституційно проголошені права на житло (ст. 47), достатній життєвий рівень (ст. 48), охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49), безпечне для життя і здоров'я довкілля, відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (ст. 50), безоплатну освіту (ст. 53) [6].

Глибока соціально-економічна криза загострила проблему низької дієздатності сис-

теми соціального захисту населення, що існує в Україні, розширила коло невизначеності та соціальних ризиків.

Основними проблемами державної соціальної політики України в сучасний період є такі [1, с. 17].

1. Високі витрати на програми соціального захисту та їх низька ефективність.

Українська держава несе зобов'язання з надання 156 видів соціальних пільг, гарантій і компенсацій 230 категоріям населення; систему цих пільг регулюють 46 законодавчих актів, у тому числі за професійною (службовою) ознакою – 22 закони, укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів і Верховної Ради України.

Державні видатки у сфері охорони здоров'я є незначними (3,7% ВВП) порівняно з країнами ОЕСР, де темпи зростання витрат на охорону здоров'я у середньому перевищують темпи економічного зростання в 1,7 раза. Якщо у 2001 р. кількість лікувальних закладів становила 3,3 тис., то в 2009 р. їх кількість скоротилася до 2,6 тис., таке саме відбулось і з лікарняними ліжками: у розрахунку на 10 тис. населення на тлі загального зростання захворюваності населення їх кількість зменшилася за той самий період з 96,6 до 94,3. Кількість ліжко-місць у санаторіях та пансіонатах з лікуванням зменшилася з 151 до 143 тис., у санаторіях-профілакторіях – з 29 до 21 тис. [2, с. 196].

Незважаючи на постійне збільшення абсолютних розмірів соціальних видатків, жодна із соціальних функцій держави досі не реалізується в кількісних та якісних параметрах, передбачених законом, що призводить до розпорошення коштів, марнотратства і втрати можливостей для практичних позитивних зрушень у сфері соціального захисту.

2. Відсутність дієздатних механізмів цільового соціального захисту й допомоги через заплутану та надто розгалужену систему надання соціальних пільг. Система пільг, яка діє в Україні, принципово нездатна вирішити завдання перерозподілу ресурсів на користь тих, хто потребує цього найбільше, значну частину допомоги отримують представники відносно забезпечених верств.

3. Відсутність належної нормативно-правової бази, що мала б забезпечити гарантування та регулювання належного рівня і стандартів якості соціальних послуг. Це ускладнює контроль за ефективністю бюджетних видатків соціального спрямування, а також гальмує впровадження механізмів диверсифікації надавачів соціальних послуг та збільшення повноважень місцевих територіальних громад у цьому процесі.

4. Погіршення стану соціальної інфраструктури. Концентрація фінансування закладів соціальної сфери переважно на поточних видатках зумовлює хронічне відставання матеріальної бази від потреб надання послуг соціальною сферою на сучасному рівні.

5. Зниження доступності медичного обслуговування. Спроби реформування сфери охорони здоров'я не спричинили позитивних змін, які б мали сталий, системний характер. Держава, виступаючи в ролі фактичного монополіста у формуванні політики щодо охорони здоров'я нації, неспроможна забезпечити її реалізацію фінансовими ресурсами. Відсутні позитивні зрушення і щодо впровадження засад страхової медицини.

6. Незадовільний стан забезпеченості житлом. Попит на житло перевищує пропозицію в 65 разів. В Україні, починаючи з 2000 р., мінімальний розмір забезпеченості житлом не змінюється і становить близько 21–22 м^2, тоді як мінімальний розмір забезпеченості житлом, розрахований ООН, має становити 30 м^2 на людину. При цьому в Україні досі не створено дієвих сучасних економічних механізмів забезпечення житлом тих, хто потребує поліпшення житлових умов, та будівництва і надання соціального житла. Державну програму забезпечення житлом молоді на 2002–2012 рр. зірвано. У 2009 р. бюджетних призначень за вищезазначеною бюджетною програмою взагалі не передбачено. Лише на стадії розвитку перебуває інститут легальної оренди житла.

7. Поширеність соціального сирітства та дитячої безпритульності. Відсутність дієвого забезпечення прав молодого покоління є суттєвою перешкодою на шляху побудови здорового демократичного суспільства. Гальмується процес втілення на практиці міжнародних стандартів життя дитини. Незважаючи на позитивні зрушення останніх років, зберігається гострота проблем дитячої бездоглядності та безпритульності. У 2009 бюджетному році не фінансувалися заходи щодо підтримки соціального захисту дітей. В Україні проживає понад 120 тис. безпритульних дітей, з них 60% – це соціальні сироти, що мають батьків, до яких вони могли б повернутися.

8. Прискорені темпи депопуляції. Україна має найвищий у Європі рівень депопуляції: щороку населення країни скорочується на 0,8–1%. У період з 1 січня по 1 вересня 2009 р. кількість населення України зменшилася на 128 тис. осіб – до 46,0166 млн осіб. Упродовж 2008 р. кількість населення України зменшилася на 229 тис. осіб, причому виключно за рахунок природного скорочення. Загальне зниження якості життя відображається в погіршенні показників середньої очікуваної тривалості життя і тривалості здорового життя. Найважливішим чинником зниження середньої очікуваної тривалості

життя в Україні є висока смертність чоловіків у працездатному віці, що не лише призводить до економічних втрат у виробництві і споживанні, а й знецінює інвестиції в людський капітал (через втрату освічених і кваліфікованих працівників) [2, с. 194].

За період з 1986 до 2009 рр. середня очікувана тривалість життя чоловіків в Україні знизилась з 67 до 59 років, жінок – із 75 до 74 років. Ці показники є одними із найнижчих з-поміж європейських країн.

Виразні тенденції зниження якості життя населення України в період фінансово-економічної кризи підтвердили висновки експертів щодо кінечності та нестійкості моделі соціально-економічного розвитку нашої держави, що склалася у попередні роки розвитку країни. При цьому відсутність цілеспрямованих структурних реформ та зосередження антикризової політики лише на макроекономічній стабілізації та "пожежному" вирішенні найнагальніших проблем створюють умови для відновлення попередньої моделі.

Українська економіка у період кризи втратила п'яту частину свого ВВП, що є одним з найгірших показників як з-поміж країн СНД, так і у світі. Зниження рівня ВВП в Україні у першому півріччі 2009 р. становило 19%, що значно перевищило показники розвинутих країн ЄС та ОЕСР. З-поміж країн СНД у першому півріччі 2009 р. зростання продемонстрували Узбекистан – 8,2%, Азербайджан – 3,6%, Таджикистан – 2,8%, Білорусь – 0,3% та Киргизстан – 0,3%. Одним із найгірших виявився показник Російської Федерації – 13,4% [5, с. 32].

Тривале випереджальне зростання соціальних стандартів та видатків, не підкріплене адекватною політикою розвитку, зумовило загострення проблем залежності національної економіки від зовнішніх ринків збуту, зростання зовнішнього корпоративного боргу, посилення ризиків стабільності національної банківської системи, що створили сприятливе підґрунтя для надмірної чутливості національної економіки до світових кризових тенденцій та затягування національної економіки у тривалу економічну депресію.

Це засвідчило низьку ефективність політики держави у соціально-економічній сфері та її неспроможність забезпечити гідну відповідь на виклики, що постають у сфері реалізації конституційних прав громадян на належну якість життя.

Намагання забезпечити належну якість життя на шляху суто перерозподільних заходів державної політики містить значний гальмівний ефект щодо економічної динаміки, а відтак, підриває можливості ресурсного забезпечення соціальної політики вже навіть у короткостроковій перспективі.

Затяжний характер економічного спаду формує додаткові ризики. Труднощі, які нагромаджуються у фіскальній, валютно-курсовій, банківській та інших сферах, можуть спричинити "другу хвилю" кризи, причому незалежно від імовірності такої "хвилі" у світовій економіці. Це зумовлено рядом суттєвих проблем, що їх потрібно вирішувати у першу чергу.

У 2009 р. з ініціативи Кабінету Міністрів України Верховною Радою підвищено ставки акцизного збору на пально-мастильні матеріали, кузови й готові автомобілі, пиво, алкогольні й тютюнові вироби, а також ставки податку із власників транспортних засобів. Крім того, Уряд активно стягує до бюджету авансові платежі. Якщо на початку 2009 р. вони становили 9 млрд грн, то на 1 вересня 2009 р. вже 10,71 млрд грн. Станом на 1 вересня 2009 р. протерміновані суми відшкодування ВВП сягнули 4,9 млрд грн й зросли з початку року на 64,9%, а загальний обсяг невідшкодованого ПДВ – 19,3 млрд грн, що у 1,5 раза більше, ніж на початку року [3, с. 104].

Хронічне невиконання дохідної частини Державного бюджету України, пов'язане з некоректним прогнозом темпів економічного зростання, закладеним при формуванні Держбюджету 2010 р., зниженням прибутків підприємств. Намагання протидіяти цьому ризику шляхом посилення фіскального навантаження на економіку відіграватиме гальмівну роль для економічної динаміки.

"Нова хвиля" дестабілізації у банківському секторі, пов'язана з накопиченням "поганих" боргів у зв'язку із стагнацією доходів боржників – юридичних та фізичних осіб, що триває. Це не лише блокуватиме кредитні процеси, а й може поновити проблему відпливу з банків депозитів фізичних осіб. Ризики можуть посилитися в разі переходу Нацбанку України до політики інфляційного таргетування, що спонукатиме його до посилення жорсткості монетарної політики, активізації мобілізаційних операцій та утримання високих відсоткових ставок, а це, у свою чергу, гальмуватиме економічну й кредитну активність.

Поступове нарощування негативного сальдо зовнішньої торгівлі, пов'язане із стагнацією експорту, що триває, за високої питомої ваги критичного імпорту. За умов значної зовнішньої заборгованості та труднощів щодо покриття дефіциту через канали поточних трансфертів і залучення інвестиційних та позикових ресурсів негативне зовнішньоторговельне сальдо може справляти потужний девальваційний вплив.

Активізація процесів вивільнення працівників, пов'язана із розгортанням структурної адаптації підприємств до умов кризи та посткризових конкурентних викликів. Це може

суттєво підвищити рівень безробіття, насамперед, у старопромислових регіонах, що найбільше потерпають від фінансової кризи.

Перманентні конфлікти між органами державного управління пов'язані з відсутністю налагоджених механізмів розподілу повноважень, обов'язків та відповідальності.

З листопада 2008 р. до листопада 2009 р. у власності Національного банку України накопичилося ОВДП на суму 37 млрд грн, при цьому за січень-жовтень 2009 р. Національний банк викупив ОВДП на суму 29,2 млрд грн, надав кредитів рефінансування на суму 60,2 млрд грн, мобілізував коштів на суму 78,8 млрд грн.

Виведення нашої держави з економічної кризи можливе лише на основі тісної взаємодії Національного банку та Уряду України. Неузгодженість та суперечності між НБУ та Кабінетом Міністрів з питань економічної політики стали однією з основних причин відсутності на сьогодні в Україні єдиної антикризової стратегії. Відсутність координації дій владних органів призводить до руйнування інструментів антикризової політики, що виявляється в таких процесах [3, с. 105]:

– посилення залежності монетарної політики від дефіциту бюджету: для компенсації впливу монетарного фінансування бюджетних видатків Національний банк України, розглядаючи дефіцит як ключовий інфляційний ризик, здійснює синхронну антиінфляційну політику, зв'язуючи ліквідність та гальмуючи цим економічну активність;
– відсутість узгодженості фіскального та монетарного впливів на обсяг ліквідних ресурсів: НБУ не координує зміни грошової пропозиції з календарем видатків Уряду та змушений приймати запобіжні рішення щодо пом'якшення чи посилення жорсткості монетарної політики, виходячи з оцінювання інфляційних ризиків, що зумовлюються накопиченням залишків на рахунках Уряду;
– зниження оперативності дій Національного банку України щодо виконання ним функції кредитора останньої інстанції через розпорошення відповідальності між Національним банком України та Урядом з питань розроблення та реалізації заходів антикризової політики: зростання ролі Уряду як "гравця" у фінансовій сфері, який здійснює на свій розсуд розподіл ресурсів рекапіталізації банків, суттєво обмежує можливості НБУ в наданні фінансових ресурсів комерційним банкам у вигляді різних форм рефінансування, нівелює антиінфляційний ефект монетарних обмежень, зберігаючи їх гальмівний вплив для економіки;
– непослідовність політики щодо врегулювання становища проблемних банків через невідпрацьованість критеріїв рефінансування та рекапіталізації банків і механізмів входу та критеріїв виходу держави з капіталу проблемних банків після завершення кризи;
– загострення суперечностей між завданнями підтримання ліквідності банківської системи та регулювання курсу національної валюти, що призводить до зростання неконтрольованих курсових коливань.

Підсумовуючи все вищенаведене, варто зазначити, що соціальні пріоритети в Україні на сучасному етапі її розвитку мають бути реалізовані в умовах повільних темпів очікуваного у 2011 р. відновлення економічного зростання. Це висуває жорсткі вимоги до концентрації ресурсів і зусиль щодо найсуттєвіших пріоритетів:

– розробити та впровадити засоби забезпечення цільового характеру й адресності соціальних пільг і соціальної допомоги за суттєвого спрощення механізмів отримання таких пільг категоріями населення, які їх потребують, поетапного переходу до надання пільг у готівковій формі за добровільним вибором громадян, котрі мають відповідне право; налагодити систему персоніфікованого обліку пільговиків та створити єдиний реєстр осіб, які мають право на пільги й соціальну допомогу;
– удосконалити нормативно-правову базу в частині державних соціальних стандартів, соціальних послуг і соціальних гарантій, розробити гарантований "соціальний пакет" – перелік та обсяг соціальних послуг, гарантованих громадянам державою;
– модернізувати управління установами соціальної сфери (насамперед, сфери охорони здоров'я) за рахунок посилення повноважень та ініціативних дій місцевих влад;
– послідовно запровадити страхові засади надання соціальних послуг за беззаперечного та на високому рівні забезпечення надання базових соціальних послуг за рахунок Державного бюджету;
– сформувати механізми диверсифікації постачальників послуг соціальної сфери з метою підвищення ефективності їх надання й удосконалення механізмів розміщення та реалізації замовлень на надання послуг при збереженні за державою функцій забезпечення мінімальних соціальних стандартів;
– визначити комплекс державних соціальних стандартів і нормативів, обов'язкових для дотримання при розробці програм соціально-економічного розвитку, забезпечи-

ти їх наукову обґрунтованість, диференційований за соціально-демографічними ознаками підхід, прозорість та громадський контроль при встановленні і застосуванні цих стандартів і нормативів;

– забезпечити пріоритет спрямування державних соціальних видатків на збереження системоутворювальних елементів комплексу соціальної сфери, забезпечення мінімальних гарантій конституційних прав громадян, збереження потенціалу для розвитку соціальної сфери в майбутньому.

Стратегічно важливим напрямом, орієнтованим на встановлення сприятливого соціального клімату у суспільстві, розвиток людського потенціалу нації, є забезпечення пріоритетності державної демографічної та сімейної політики. Ініціативою у цьому напрямі має бути виконання таких завдань:

– забезпечити неухильне виконання чинного законодавства, інших нормативних актів з питань соціального захисту дітей та запобігання бездоглядності, відповідальності батьків або осіб, які їх замінюють, з метою реалізації прав дитини на життя, охорону здоров'я, освіту, соціальний захист і всебічний розвиток;
– активізувати національне усиновлення, розвиток сімейних форм виховання шляхом створення дитячих будинків сімейного типу, прийомних сімей та забезпечення належних умов для їх функціонування в державі;
– доповнити політику державної економічної підтримки сімей з дітьми додатковими ринковими механізмами (введення податкових пільг, удосконалення системи пільгового кредитування придбання житла молодими сім'ями тощо);
– поліпшити якість та рівень медичного забезпечення материнства й дитинства; розширити спектр медичних послуг, що надаються сім'ям, які проживають у сільській місцевості. Стимулювати розвиток гнучких варіантів зайнятості, що допомагають батькам, які працюють, поєднувати зайнятість і сімейні обов'язки;
– цілеспрямовано формувати внутрішній попит шляхом застосування системних дій, що позитивно впливають на його компоненти. Адже, зважаючи на світові тенденції, немає підстав розраховувати на стрімке відновлення ринків для вітчизняних експортерів.

Усі ці заходи спрямовані на те, щоб:

– підтримувати споживчий попит з головним акцентом на сегментах споживачів з нижчими та середніми рівнями доходів, у структурі споживання яких основну частку становлять товари і послуги вітчизняного виробництва (насамперед, харчової групи). Це передбачає запровадження прогресивного оподаткування доходів фізичних осіб, помірковане зменшення диференціації доходів за рахунок зниження верхніх меж спеціальних пенсій, оплати праці керівного складу органів державного управління та управлінського персоналу компаній, практичну реалізацію цільових принципів надання державної допомоги тощо;
– зберігати і збільшувати зайнятість як підґрунтя для зміцнення платоспроможного попиту населення. Гальмування структурної адаптації галузей за допомогою застосування юридичних обмежень звільнень не є продуктивним. Реальне пом'якшення негативних наслідків кризи для зайнятості має відбуватися шляхом підвищення територіальної мобільності робочої сили, її професійної переорієнтації, заохочення створення нових робочих місць у слаборозвинутих секторах економіки та регіонах;
– радикально посилити увагу до розвитку вітчизняного сільського господарства, яке водночас задовольняє зростаючий споживчий попит, що зростає, та створює попит на споживчу й інвестиційну продукцію. Це вимагатиме розбудови сучасної системи державної допомоги сільгоспвиробникам згідно з вимогами СОТ, формування інфраструктури матеріально-технічного забезпечення сільгоспвиробництва, забезпечення поетапності та поступовості впровадження передбачених міжнародними зобов'язаннями України регуляторних вимог щодо сільгоспвиробництва з метою мінімізації їх депресивного ефекту;
– заохочувати інвестиційну діяльність шляхом випереджального відновлення інвестиційного банківського кредитування та впровадження податкових інструментів стимулювання інвестицій. Концентрації децентралізованого інвестиційного ресурсу у вигляді інвестицій у розвиток малого бізнесу сприятиме спрощення регуляторної політики;
– підтримувати відновлення експортної активності на ґрунті модернізації ролі України в міжнародному поділі праці з метою повнішої реалізації її національних конкурентних переваг. Це передбачає розбудову механізмів фінансової, інформаційної, правової та методичної підтримки експортерів, упровадження механізмів експортного кредитування і страхування, розширення співробітництва податкових і митних органів з метою забезпечення оперативного відшкодування ПДВ добросовісним експортерам, поглиблення транскордонного співробі-

тництва, широке залучення до зовнішньоекономічної діяльності середнього та малого бізнесу.

Необхідно підпорядкувати в короткостроковій перспективі орієнтири курсової, монетарної та фіскальної сфер проективній моделі антикризової політики, спрямованій на подолання економічної депресії. Такими орієнтирами мають стати:

– забезпечення курсової стабільності, що передбачатиме відсутність надмірних коливань реального ефективного обмінного курсу гривні шляхом активної курсової політики НБУ;
– забезпечення стабільності банківського сектора та поступове відновлення належного рівня кредитної активності шляхом диверсифікації кредитних інструментів, удосконалення політики рефінансування;
– вжиття цілеспрямованих заходів щодо реструктуризації "поганої" заборгованості підприємств реального сектора економіки й іпотечних кредитів населення за обов'язкової компенсації втрат комерційних банків через дотування боржників (як це, зокрема, нормативно передбачено щодо сільгоспвиробників та може бути поширено на інші сектори з тривалим виробничим циклом), сек'юритизації заборгованості, а в окремих випадках – рекапіталізації банків;
– активне вжиття заходів фіскального впливу на економічну динаміку: збільшення частки бюджетних видатків, що спрямовуються на цілі інфраструктурного фінансування, пріоритетне виділення бюджетних видатків розвитку на вирішення завдань, безпосередньо пов'язаних із підтриманням попиту на товари вітчизняної переробної промисловості, збереження робочих місць, зниження витратності (імпортозалежності) тощо. Для пожвавлення кредитування інвестиційно-інноваційної діяльності потрібно також використати потенціал комерційних банків, рекапіталізованих за кошти державного бюджету.

Водночас необхідно встановити дієве координування монетарної та фіскальної політики через співпрацю уряду та НБУ. Така координація потребує розширення функцій, повноважень і сфер відповідальності Національного банку України з метою забезпечення його включеності в реалізацію стратегічних завдань економічного розвитку. Це потребуватиме внесення змін до Закону України "Про Національний банк України" в частині:

– розширення цілей монетарної політики та НБУ як головного регулятора у цій сфері;
– посилення операційної самостійності Національного банку України щодо здійснення операцій з ліквідністю, рефінансування та управління грошовою пропозицією;
– розширення повноважень НБУ щодо регулювання валютного ринку і валютних операцій;
– розвитку нових механізмів грошово-кредитного регулювання НБУ, що даватимуть змогу дієво впливати на структуру кредитного портфеля банків та регулювати таким чином структуру сукупної грошової пропозиції.

На нашу думку, це призведе у короткостроковій перспективі до:

– посилення ролі внутрішнього попиту як чинника економічної динаміки, реалізації його невикористаного потенціалу;
– поліпшення сальдо зовнішньої торгівлі за рахунок зміцнення позицій українських експортерів на зовнішніх ринках;
– підвищення ефективності монетарної і валютно-курсової політики завдяки координації дій Національного банку України та Міністерства фінансів України.

У довгостроковій перспективі вищезазначене сприятиме:

– формуванню макроекономічного підґрунтя для подолання явищ економічної депресії та відновлення економічного зростання в Україні;
– встановленню стабільності банківського сектора, а також, відновленню довіри вкладників, активізації кредитування, у першу чергу, інвестиційного спрямування;
– створенню сприятливих умов для відновлення реалізації системних реформ, націлених на формування в Україні сучасної соціально орієнтованої ринкової економіки європейського зразка.

IV. Висновки

У результаті проведеного дослідження нами було встановлено, що основними негативними тенденціями і ключовими проблемами соціальної політики є такі: загальний низький рівень доходів населення та потужний вплив інфляційного чинника; зменшення ролі заробітної плати у формуванні доходів населення; зростання такої частки грошових доходів населення, як "інші надходження" (що, здебільшого є відображенням "тіньових" доходів населення); наявність значної міжгалузевої та міжпосадової диференціації заробітної плати; суттєва диференціація між регіонами України за показником доходу у розрахунку на одну особу; зростання частки неврахованих доходів населення, які потенційно можуть розглядатись як інвестиційні ресурси; велика частка споживчих витрат у загальній структурі ви-

трат і низький рівень участі населення в інвестиційному процесі.

Негативними наслідками регіональних соціально-економічних диспропорцій та територіальної дезінтеграції, що зростають, є: посилення фрагментарного, ситуативного характеру державного регулювання економіки; неспроможність держави проводити цілісне й ефективне макроекономічне регулювання, оскільки реалізація певних макроекономічних інструментів (наприклад, монетарна або фіскальна політика) справлятиме ефективний вплив лише на певні сегменти економіки або території та не даватиме загального очікуваного макроекономічного ефекту; гальмування територіальної дифузії (розповсюдження) економічних ресурсів (матеріальних, трудових, фінансових, інформаційних) і нововведень – як технологічних, так і інституційних; слабка дифузія технологічних нововведень, що означає послаблену дію інтенсивних (інноваційних) чинників економічного зростання та посилення екстенсивних; домінування екстенсивних чинників економічного зростання, що поглиблює макроекономічні диспропорції, проявом чого є прискорення інфляційних процесів; слабка територіальна дифузія (розповсюдження) інституційних нововведень, що фактично означає гальмування, повільну та неоднозначну (суперечливу) реалізацію інституційних реформ, насамперед, ринкових; послаблення територіальної єдності держави, а відтак, зростання політичного міжрегіонального протистояння та ризику територіального розколу держави.

Література

1. Дєгтяр А.О. Підвищення ефективності державно-управлінських рішень щодо розв'язання демографічних проблем в Україні / А.О. Дєгтяр, Д.В. Карамишев // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Магістр, 2006. – № 2 (29). – Ч. 2. – С. 16–24.
2. Ільяшенко В.А. Формування державної соціальної політики в Україні / В.А. Ільяшенко // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2010. – № 1. – С. 192–197.
3. Меленюк В.О. Вдосконалення механізмів державного регулювання соціального розвитку України / В.О. Меленюк // Економіка та держава. – 2009. – № 2. – С. 103–106.
4. Право соціального забезпечення : навч. посіб. / [П.Д. Пилипенко, В.Я. Буряк, С.М. Синчук та ін. ; за ред. П.Д. Пилипенка]. – К. : Ін Юре, 2006. – 495 с.
5. Сергієнко О. Соціальна політика в сучасному світі та в Україні / О. Сергієнко // Україна: аспекти праці. – 2010. – № 1. – С. 31–37.

Лавроненко В.О. Визначення ефективності соціальної політики держави в сучасних умовах

Анотація. *У статті автором досліджено основні проблеми державної соціальної політики України, проаналізовано тенденції зниження якості життя населення України в період фінансово-економічної кризи, ефективність інструментів антикризової політики держави, визначено соціальні пріоритети в Україні на сучасному етапі її розвитку.*

Ключові слова: *соціальна політика, держава, соціальний розвиток, соціальна сфера, рівень життя, бюджетні програми, соціальна інфраструктура.*

Лавроненко В.О. Определение эффективности социальной политики государства в современных условиях

Аннотация. *В статье исследовано основные проблемы государственной социальной политики Украины, проанализированы тенденции снижения качества жизни населения Украины в период финансово-экономического кризиса, эффективность инструментов антикризисной политики государства, определены социальные приоритеты в Украине на современном этапе ее развития.*

Ключевые слова: *социальная политика, государство, социальное развитие, социальная сфера, уровень жизни, бюджетные программы, социальная инфраструктура*

Lavronenko V. Determination of efficiency of social policy of the state in modern terms

Annotation. *In the article the basic problems of Ukraine's public social policy are examined, decline tendencies of life quality of population in Ukraine in the financial crisis period, efficiency of instruments of policy against the crisis of the state are analysed, social priorities in Ukraine on the modern stage of its development are defined.*

Key words: *social policy, state, social development, social sphere, life level, budgetary programs, social infrastructure.*

УДК 351.77

СЛУЖБА ПЛАНУВАННЯ СІМ'Ї ЯК БЕЗПОСЕРЕДНЯ ЛАНКА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОХОРОНИ РЕПРОДУКТИВНОГО ЗДОРОВ'Я

Мокрецов С.Є.

кандидат медичних наук
докторант Національної академії державного управління при Президентові України

I. Вступ

Система планування сім'ї бере свій початок з 1995 р., коли було прийнято Національну програму планування сім'ї на 1995–2000 рр.

Спеціально розроблена за світовим взірцем система планування сім'ї (далі – ПС), що включає комплекс медико-організаційних заходів, спрямованих на формування у населення безпечної статевої поведінки, зацікавленості у збереженні та поліпшенні особистого здоров'я, підвищення рівня відповідального батьківства, стала основою для формування репродуктивної функції підростаючого покоління та збереження репродуктивного здоров'я у дорослого населення. Тобто в основу діяльності служби ПС покладена, перш за все, цілеспрямована робота з формування у молоді статевої культури та підготовки її до створення здорової сім'ї.

Аналіз структури вітчизняної системи планування сім'ї свідчить про наявність у неї суттєвих недоліків, зокрема, в структурі ПС для ефективної політики у формуванні та збереженні репродуктивного здоров'я, недоступність послуг ПС у сільській місцевості, недостатня кваліфікація спеціалістів щодо питань ПС, низький рівнень інформованості населення про методи запобігання небажаної вагітності та забезпечення населення контрацептивами, що потребує наукового обґрунтування якісної зміни функціонування окремих її елементів та введення нових, які б могли надати системі якісно нового змісту. Окреслені проблемні аспекти і зумовлюють актуальність та необхідність науково-теоретичного осмислення пріоритетних напрямів державної політики у сфері охорони репродуктивного здоров'я.

В основу написання нашої статті покладено науково-теоретичні ідеї таких відомих українських учених, як: О. Лебедєва [1], Н. Гойда, Н. Жилка [2], М. Ілляш, Т. Тележенко [3] та ін. Проте досить фрагментарно у вітчизняній науковій літературі розглядаються питання вдосконалення державної політики у сфері охорони репродуктивного здоров'я, особливо в частині безпосередньої реалізації державної політики у зазначеній сфері.

II. Постановка завдання

Метою статті є науково-теоретичне обґрунтування структури служби планування сім'ї. Виходячи із поставленої мети, передбачається вирішення таких основних завдань:

– здійснити структурний аналіз служби планування сім'ї;
– визначити актуальні проблеми охорони репродуктивного здоров'я службою планування сім'ї;
– запропонувати пріоритетні напрями вдосконалення державного управління системою планування сім'ї в контексті охорони репродуктивного здоров'я.

III. Результати

Підґрунтям для розроблення заходів із планування сім'ї в Україні стали основні положення ряду міжнародних документів: Декларації Міжнародної конференції ООН по правах людини (Тегеран, 1968 р.), Конвенції ООН щодо ліквідації всіх форм дискримінації відносно жінок (1979 р.), Програми дій, прийнятій на Міжнародній конференції з питань народонаселення і розвитку (Каїр, 1994 р.), Декларації і Платформи дій, прийнятих на Четвертій всесвітній конференції з становища жінок (Пекін, 1995 р.), а також Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права, ст. 12 якого передбачає, що держави-учасниці визнають право кожної людини користуватися всіма можливими досягненнями медицини для забезпечення найвищих стандартів фізичного та психічного здоров'я.

Наявна структура служби ПС передбачає чотири рівні надання медико-консультативної допомоги населенню. На кожному із них, як і його структурами, вирішуються конкретні питання та завдання, причому чим вище рівень, тим складнішими та більш високотехнологічними вони є, у тому числі й організаційні [4, с. 318].

До функціональних обов'язків першого рівня системи ПС належить надання медичної допомоги з питань планування сім'ї, зокрема стосовно контрацепції, у фельдшерсько-акушерських та фельдшерських пунктах, дільничних лікарнях та лікарських амбулаторіях. Реалізація функціональних обов'язків на цьому рівні забезпечується шляхом на-

дання інформації населенню щодо питань планування сім'ї, видів та методів запобігання небажаній вагітності, а поширення інформації здійснюється як індивідуально, так і за допомогою лекцій, виступів та засобів масової інформації, а також під час патронажних відвідувань членів сім'ї.

Місцем першого контакту населення із системою планування сім'ї на першому рівні є так звані "куточки контрацепції", де розміщені основні її види, що розширює доступ населення, особливо жінок, до послуг служби планування сім'ї у сільській місцевості. Проте фахівці первинної медико-санітарної допомоги (медичні працівники із середньою спеціальною освітою) хоча й скеровують до кабінетів ПС жінок задля забезпечення безоплатними контрацептивами визначених законодавством груп населення, не можуть самостійно призначати та надавати окремі види контрацептивної допомоги, оскільки за функціональними обов'язками це виконують лише лікарі. Крім того, доступ сільського населення до цього виду послуг звужує недостатня підготовка сімейних лікарів з питань планування сім'ї, внаслідок чого жінки змушені звертатись до районного або міського центру планування сім'ї з метою отримання медико-консультативної допомоги з питань контрацепції, діяльність спеціалістів першого рівня обмежується в основному наданням інформації про те, де і коли можна отримати медичну допомогу з питань використання засобів контрацепції.

Водночас на лікувальні заклади першого рівня покладається обов'язок: своєчасного виявлення жінок з екстрагенітальною патологією важкого ступеня, яким протипоказана вагітність у зв'язку із загрозою для життя, з метою скерування їх на районний рівень для індивідуального підбору і призначення того чи іншого виду контрацепції; проведення в навчальних закладах роботи з питань статевого виховання, здорового способу життя, формування та збереження репродуктивного здоров'я; виявлення соціально неадаптованих сімей з метою допомоги їм з питань профілактики абортів, здійснення аналізу показників діяльності задля виявлення проблем репродуктивного населення адміністративної території, а також розроблення пропозицій і вживання відповідних заходів щодо подолання зазначених негативних проявів.

Однак наявні підходи до організації надання допомоги населенню з планування сім'ї на першому рівні не можуть забезпечити її повну доступність та достатню якість, у зв'язку із цим її ефективність досить низька, про що свідчить реєстрація значної кількості небажаних вагітностей в Україні: за даними МОЗ України, у 2009 р. зареєстровано 139 820 випадків небажаної вагітності (11,69 на 1000 жінок репродуктивного віку), що значно перевищує рівень у країнах Європейського Союзу (в середньому 5,0 на 1000 жінок репродуктивного віку).

Другий рівень надання медичної допомоги з питань ПС представлений кабінетами ПС у районних та центральних районних лікарнях, міських або районних жіночих консультаціях. Виконання завдань другого рівня потребувало визначення в районі відповідального спеціаліста з питань ПС, на якого поклалося методичне керівництво щодо попередження небажаної вагітності шляхом організації системної підготовки лікарів акушерів-гінекологів, сімейних лікарів, лікарів дільничних лікарень та лікарських амбулаторій, фельдшерів, акушерок, медичних сестер.

Особливістю районних кабінетів ПС є їхня співпраця з дільничними терапевтами і сімейними лікарями щодо формування реєстру жінок з екстрагенітальною патологією важкого ступеня, яким протипоказана вагітність у зв'язку із загрозою для життя, з метою безоплатного їх забезпечення сучасними ефективними засобами контрацепції. Запобігання вагітності у цієї категорії жінок сприяє зменшенню дитячих та материнських втрат і залежить від ефективності послуг планування сім'ї.

Іншою особливістю служби планування сім'ї на другому етапі є розширення її зовнішніх зв'язків із громадськими організаціями, закладами освіти, правоохоронними органами та закладами опіки стосовно впровадження у навчальних закладах інформаційного компонента ПС з питань статевого виховання, здорового способу життя, формування і збереження репродуктивного здоров'я; виявлення соціально неадаптованих сімей та надання їм медико-консультативної допомоги з питань профілактики небажаної вагітності.

Третій рівень закладів структури служби ПС представляють республіканський центр планування сім'ї (далі – ЦПС) Автономної Республіки Крим, обласні та Київський і Севастопольський міські центри з консультативно-діагностичними та стаціонарними відділеннями.

Діяльність ЦПС регламентована наказом Міністерства охорони здоров'я України "Про організацію діяльності служби планування сім'ї та охорони репродуктивного здоров'я в Україні" від 04.08.2006 р. № 539. Вони покликані забезпечувати надання амбулаторної консультативної і лікувально-діагностичної допомоги з питань, пов'язаних з охороною репродуктивного здоров'я сімей, плануванням сім'ї; профілактику захворювань, що передаються статевим шляхом, профілактику, діагностику і лікування безплідності; організацію санітарно-просвітницької роботи серед населення та навчальної роботи се-

ред медичних фахівців, соціальних працівників, психологів і педагогів щодо основ планування сім'ї, дитячої гінекології, сексології, андрології.

ЦПС спільно з регіональними закладами освіти здійснюють статеве виховання школярів, молоді, спрямоване на пропаганду здорового способу життя, формування почуття відповідального батьківства шляхом створення регіональних програм у рамках уроків валеології та охорони безпеки життєдіяльності. Спеціалісти з дитячої і підліткової гінекології надають підліткам консультативну допомогу з питань ПС, а також здійснюють функції безоплатного забезпечення контрацептивами. Тут варто зазначити, що в Україні щорічно легально роблять 280 тис. абортів, серед яких 4 тис. – у віці від 15 до 17 років. Ця цифра є значно більшою, якщо враховувати ще й нелегальні процедури, здійсненні підпільно чи за межами країни. За останні сім років кількість абортів у молодому віці зменшилась на 50%, що є вагомим досягненням для незалежної України, але водночас зросла кількість вагітних дівчат віком 15–17 років, 90% вагітностей яких були незаплановані. Вісімдесят із 100 жінок стали безплідними в результаті аборту, а в п’яти випадках із 10 тис. така процедура закінчилася смертю [5, с. 22]. У цілому служба ПС третього рівня покликана здійснювати аналіз демографічної ситуації у регіоні та стану репродуктивного здоров’я населення, дослідження епідеміології репродуктивних втрат і медичних факторів, що порушують репродуктивне здоров’я населення, а також розроблення заходів і конкретних регіональних рекомендацій щодо вирішення проблем планування сім’ї та репродукції людини на основі сучасних досягнень медичної науки і практики.

На регіональні ЦПС покладається відповідальність за організаційно-методичну роботу служби планування сім’ї та інших лікувально-профілактичних акушерсько-гінекологічних лікувальних закладів регіону; впровадження сучасних методів профілактики, діагностики лікування розладів і порушень репродуктивної функції; підвищення кваліфікації лікарів різних спеціальностей та середніх медичних працівників із відповідних проблем; проведення моніторингу за станом здоров’я вагітних груп ризику; ведення реєстру основних показників репродуктивного здоров’я.

До функціональних обов’язків регіональних ЦПС належить також їхня співпраця з органами місцевої влади, соціального захисту населення, службою сім’ї та молоді, органами й установами освіти, державними органами реєстрації актів цивільного стану, правоохоронними та іншими органами, засобами масової інформації, організаціями, релігійними конфесіями з питань медико-соціального захисту інтересів і прав сімей та їх членів, репродуктивного здоров’я населення, а також визначення потреб регіону в різних засобах і методах контрацепції. Але якщо перелічені завдання та функції реалізовуються, то взаємодія регіональних ЦПС з неурядовими організаціями, яка існує в усьому світі, в Україні майже відсутня.

Організація медичної допомоги з ПС на четвертому рівні покладається на Український державний центр планування сім’ї в Інституті педіатрії, акушерства і гінекології АМН України з консультативно-діагностичним стаціонарним відділенням для надання висококваліфікованої спеціалізованої допомоги. Він виконує функції організаційно-методичного центру організації діяльності служби ПС в масштабах України і виступає певною мірою в ролі вищого щабля управління службою. На нього покладається обов’язок розроблення стратегічних напрямів діяльності в частині репродуктивного здоров’я та нормативних положень з питань удосконалення діяльності служби ПС, упровадження міжнародного досвіду, а також рекомендацій ВООЗ. Він здійснює координацію взаємодії громадських, міжнародних та інших організацій з ПС, а також відповідних асоціацій і є центром надання високотехнологічної амбулаторної та стаціонарної медичної допомоги.

IV. Висновки

В Україні спостерігається одна із найвищих у світі швидкостей поширення епідемій ВІЛ і СНІД. За даними Всесвітньої організації охорони здоров'я, показники захворюваності туберкульозом та інфекційними хворобами, що передаються статевим шляхом, в Україні значно вищі, ніж у середньому в Західній Європі. Характерним і важливим чинником такого стану справ є криза, яку переживає національна система охорони здоров'я, наслідком чого стало обмеження доступу більшості населення до кваліфікованого медичного обслуговування, особливо в сільських районах. Таким чином, право кожного українця на отримання медичних послуг найвищої якості перебуває під серйозною загрозою.

Враховуючи той факт, що репродуктивне здоров'я жінок є основою здоров'я людей, репродуктивне й статеве здоров'я підлітків і молоді України заслуговує на всіляку підтримку та увагу. Існує занепокоєння з приводу низької обізнаності підлітків у сфері, яку називають культурою статевої поведінки, а це свідчить про необхідність виховувати у підлітків і молоді відповідальне ставлення до репродуктивної поведінки.

Основні причини погіршення охорони репродуктивного здоров'я підлітків і молоді, насамперед, пов'язані з бідністю, незадові-

льною економічною ситуацією в країні, наслідком чого є неадекватність державної системи охорони здоров'я, відсутність відповідальності існуючих керівних органів та відсутність особистих стимулів для використання своїх репродуктивних прав і досягнення міцного репродуктивного здоров'я. Обов'язки пропагувати і захищати репродуктивне статеве здоров'я та репродуктивні права підлітків перебувають здебільшого в компетенції служб планування сім'ї, яка є безпосередньою ланкою в системі державного управління охороною репродуктивного здоров'я. Відповідно, цій ланці у контексті державного управління охороною репродуктивного здоров'я має надаватися вагоме значення. Крім того, сфера наукових пошуків відповідного напряму теж потребує більш детального вивчення, зокрема, питання кадрового забезпечення та покращення матеріально-технічної бази і якості освітніх послуг у цій галузі.

Література

1. Лебедєва О.А. Артифіційні аборти у дівчат-підлітків: профілактика ускладнень і реабілітація репродуктивної функції : автореф. дис. … канд. мед. наук : 14.01.01 / О.А. Лебедєва ; Київська медична академія післядипломної освіти ім. П.Л. Шупика. – К., 2006. – 17 с.
2. Довідник з питань репродуктивного здоров'я / [Р. Моісеєнко, Н. Жилка, Т. Бєлавіната ін. ; за ред. Н.Г. Гойда]. – К. : Видавництво Раєвського, 2004. – 128 с.
3. Молода сім'я в Україні: проблеми становлення та розвитку: тематична Державна доповідь про становище сімей в Україні за підсумками 2002 року / Державний комітет України у справах сім'ї та молоді ; Державний ін-т проблем сім'ї та молоді ; [Т.Ф. Алексеєнко, О.М. Балакірєва, Н.Г. Гойда, та ін. ; за ред. М.М. Ілляш, Т.М. Тележенко]. – К. : Державний ін-т проблем сім'ї та молоді, 2003. – 140 с.
4. Опыт работы отделения планирования семьи областного центра планирования семьи по сохранению репродуктивного здоровья : зб. наук. пр. асоціації акушерів-гінекологів / [В.П. Квашенко, С.А. Адамова, А. Ласачко и др.]. – К., 2001. – С. 317–319
5. Самрук О. Правда про аборти / О. Самрук. – Луцьк : Християнське життя, 2009 – 32 с.

Мокрецов С.Є. Служба планування сім'ї як безпосередня ланка реалізації державної політики у сфері охорони репродуктивного здоров'я

Анотація. *У статті досліджено основні засади функціонування служби планування сім'ї в Україні. Проаналізовано структуру системи планування сім'ї. Визначено пріоритетні напрями вдосконалення державного управління системою планування сім'ї.*

Ключові слова: *охорона репродуктивного здоров'я, планування сім'ї, державна політика.*

Мокрецов С.Е. Служба планирования семьи как непосредственное звено реализации государственной политики в области охраны репродуктивного здоровья

Аннотация. *В статье исследованы основы функционирования службы планирования семьи в Украине. Проанализирована структура системы планирования семьи. Определены приоритетные направления усовершенствования государственного управления системой планирования семьи.*

Ключевые слова: *охрана репродуктивного здоровья, планирование семьи, государственная политика.*

Mokretsov S. Service of planning jf family as direct link of realization of public policy in the spere of protection of reproduction health

Annotation. *In the article basic principles of functioning of service of planning of family in Ukraine are examined. The structure of the system of planning of family is analyses. Priority directions of perfection of state administration of the system of planning of family are certain.*

Key words: *health protection of reproduction, planning of family, public policy.*

УДК 351.77:614

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ЯК ШЛЯХ ДО ЗБЕРЕЖЕННЯ ТА ЗМІЦНЕННЯ ЗДОРОВ'Я НАСЕЛЕННЯ

Попченко Т.П.

молодший науковий співробітник
Національний інститут стратегічних досліджень

I. Вступ

Сьогодні ні у кого не викликає заперечень твердження, що здоров'я населення є одним із визначальних чинників розвитку економіки будь-якої країни, показником її благополуччя, індикатором результативності й ефективності соціальних реформ. Адже, як вказують експерти ВООЗ, здоров'я населення − це фактор довготривалого стійкого економічного зростання, підвищення якості людського капіталу, фактор, що запобігає значній загрозі здоров'ю і бюджетам соціального забезпечення, яку становить зростання поширеності неінфекційних захворювань і чисельності населення похилого віку, та сприяє безперервному економічному зростанню і зниженню рівня бідності [2]. Тому питання державної політики щодо забезпечення якості та ефективності діяльності системи охорони здоров'я, досягнення справедливості й доступності у наданні медичної допомоги, поліпшення здоров'я населення тощо були і залишаються надзвичайно актуальними для всіх, без винятку, країн світу, незалежно від їх політичного й економічного устрою та організації системи охорони здоров'я. Найбільш актуальним питанням, що постає сьогодні перед світовою спільнотою, є реформування системи охорони здоров'я з метою забезпечення справедливості та доступності надання медичної допомоги, запобігання та подолання корупції і "тіньової" медицини, задоволення потреб населення в ефективній медичній допомозі з мінімальними фінансовими витратами, покращення показників здоров'я населення.

Успіх вирішення вищезазначених проблем та реформування системи охорони здоров'я в цілому безпосередньо залежить від політичної волі й державної стратегії реформування та розвитку системи охорони здоров'я, моделі її фінансування, адекватної соціально-економічним та політичним умовам тієї чи іншої країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій вказує, що критичний стан системи охорони здоров'я в Україні не залишає байдужими провідних вітчизняних науковців, які ґрунтовно досліджують відповідну проблему, пропонують науково обґрунтовані можливі шляхи її вирішення. Зокрема, проблеми державного управління сферою охорони здоров'я, розвитку та реформування галузі з урахуванням міжнародного досвіду тощо висвітлені в наукових працях таких вчених, як: М.М. Білинська, О.В. Виноградов, Ю.В. Вороненко, Л.І. Жаліло, Д.В. Карамишев, В.Л. Корецький, В.М. Лехан, В.Ф. Москаленко, Я.Ф. Радиш, Н.О. Рингач, В.М. Рудий, Г.О. Слабкий, І.М. Солоненко та ін. Незважаючи на досить ґрунтовне дослідження цієї проблеми, питання реформування системи охорони здоров'я залишаються актуальними, адже на сьогодні практичних результативних кроків щодо їхнього втілення вкрай мало. Причиною цього, на нашу думку, є відсутність єдиної державної стратегії реформування галузі та визначення напряму її розвитку.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати особливості системи охорони здоров'я в Україні, окреслити основні її проблеми та визначити механізми їх вирішення.

III. Результати

За останні півстоліття здатність системи охорони здоров'я впливати на здоров'я населення збільшилась у декілька разів. За умов її ефективної організації, як зазначають експерти ВООЗ, система охорони здоров'я може забезпечити зменшення загальної смертності у віці до 75 років − на 23% у чоловіків і на 32% у жінок; а смертності від ішемічної хвороби серця − на 40−50% [3, с. 4; 5].

Показники здоров'я населення України впродовж останнього десятиріччя мали негативну динаміку, і на сьогодні стан здоров'я населення оцінюється як незадовільний, що підтверджують статистичні показники, зокрема, зростання кількості новоутворень, хвороб системи кровообігу, органів дихання (див. табл.) [6].

Ще гірша ситуація спостерігається щодо таких показників, як: загальна смертність – 16,3 осіб на 1000 населення (за даними Європейської бази даних "Здоров'я для всіх", вищі, ніж в Україні, показники смертності зареєстровані тільки в Росії, Казахстані й Молдові); очікувана тривалість життя −

68,1 років (дещо нижча лише в Росії, Казахстані й Туркменістані); тривалість життя без інвалідності (59,2 років); природний спад населення − 5,7 осіб на 1000 населення (що є найвищим у європейському регіоні); рівень захворюваності на туберкульоз перевищує показники країн ЄС в 5,3 раза, смертність від туберкульозу − майже в 20 разів; рівень захворюваності на ВІЛ перевищує показники країн ЄС у 5 разів, а на СНІД – у 7,1 раза [4].

При цьому найбільш вразливою є група людей працездатного віку. Так, абсолютні дані статистики свідчать, що в 2008 р. серед осіб працездатного віку було зареєстровано 40 млн 837,4 тис. захворювань (145 767,4 на 100 тис. населення), з них із встановленим вперше діагнозом – 17 млн 550,6 тис. (62 646,1 на 100 тис. населення). У 2007 р. ці показники становили 144 311,5 та 63 251,9 на 100 тис. населення, відповідно. Отже, населення працездатного віку потрапляє в зону особливого ризику, а це, у свою чергу, істотно впливає на економічний та інтелектуальний потенціал країни, визначає загрозу для прогресивного суспільного розвитку [3; 4].

Таблиця

Деякі показники захворюваності в Україні у динаміці (2003−2009 рр.)

Показники	Роки						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Новоутворення	395	406	408	414	407	406	407
Хвороби системи кровообігу	2386	2498	2430	2431	2437	2478	2423
Хвороби органів дихання	13 835	13 511	13 894	13 308	13 946	13 671	14 528

Джерело: Центр медичної статистики МОЗ України.

Таким чином, реалії сьогодення вимагають від керівництва країни звернути особливу увагу на питання державної політики з реформування соціальної сфери, зокрема галузі охорони здоров'я. Адже в сучасних умовах державна політика переважно спрямована на вдосконалення економічної і банківської галузей, соціальні ж питання залишаються лише на рівні передвиборчих програм. Така бездіяльність призвела до виникнення негативної ситуації щодо здоров'я населення України та кризової ситуації в системі охорони здоров'я, основними проявами якої є:

– неузгодженість та суперечність законодавчої бази, що регламентує діяльність сфери охорони здоров'я України, особливо щодо питань фінансово-економічної і господарської діяльності цієї галузі;
– відсутність єдиної послідовної науково обґрунтованої політики щодо кардинального реформування галузі;
– недосконала, з управлінського погляду, і неефективна, з економічного, система охорони здоров'я в нових економічних умовах України, як результат − безсистемність та стихійність упровадження платних послуг у державних та комунальних закладах з охорони здоров'я;
– неузгоджене, здебільшого ситуативне управління галуззю;
– неефективність державного регулювання стосовно питань кадрового забезпечення галузі, як результат − диспропорція в забезпеченні кадрами, плинність кадрів;
– низький рівень соціально-економічного захисту медичних працівників;
– хронічне недофінансування галузі та нецільове використання бюджетних і програмних коштів;
– надмірні особисті витрати населення на послуги з охорони здоров'я тощо [3, с. 6–26].

Для вирішення вищезазначених проблем необхідно, на нашу думку, створити такі механізми державного управління щодо реформування охорони здоров'я в Україні, які ми систематизували, вивчаючи наукові праці таких учених, як В.М. Лехан, В.Ф. Москаленко, Г.О. Слабкий та ін. [3, с. 15–34]:

1. Організаційні:

– реформування сфери охорони здоров'я в напрямі забезпечення ефективності функціонування системи охорони здоров'я шляхом структурної реорганізації відповідно до потреб населення у різних видах медичної допомоги, а саме: проведення чіткого розмежування первинної, вторинної та третинної ланок медичної допомоги; розширення мережі закладів первинної медико-санітарної допомоги; реформування вторинної ланки медичної допомоги з метою покращення якості її діяльності і підвищення ефективності використання наявних ресурсів, усунення невиправданого дублювання медичних послуг шляхом диференціації лікарень, виходячи з інтенсивності медичної допомоги, що надається; на третинному рівні − створення університетських клінік з метою ефективного використання потенціалу та ресурсів як обласних лікарень, так і медичних інститутів й університетів;
– створення гнучкої та ефективної системи державного управління галуззю, яка б поєднувала і координувала діяльність усіх складових управління (на центральному, регіональному та місцевому рівнях), оптимізація міжгалузевої взаємодії у напрямі збереження здоров'я насе-

лення, активна співпраця з інститутами громадянського суспільства; розширення повноважень закладів охорони здоров'я шляхом зміни їх господарсько-правового статусу;

– реформування кадрової політики у сфері охорони здоров'я (запровадження механізмів державного замовлення підготовки різних категорій медичних кадрів відповідно до потреб сфери охорони здоров'я; забезпечення механізмів соціального захисту медичних працівників; підготовка менеджерів сфери охорони здоров'я з метою формування керівного складу галузі тощо);
– відновлення системи профілактичної медицини, створення умов і стимулів профілактики професійних захворювань та травматизму на виробництві (відновлення системи диспансеризації, медико-санітарних частин на підприємствах тощо).

2. Політичні:

– створення умов для стимулювання процесу інвестування у сферу охорони здоров'я, формування економіко-правових умов мінімізації негативного екологічного впливу на стан здоров'я населення, впровадження пріоритетів здорового способу життя.

3. Правові:

– забезпечення законодавчого підґрунтя реформування шляхом прийняття ряду законодавчих актів, а саме: Закону України "Про загальнообов'язкове державне медичне страхування"; "Про основні засади діяльності у сфері охорони здоров'я", "Про заклади охорони здоров'я", поправок до ст. 49 Конституції України (визначити чіткий обсяг державних гарантій щодо надання медичної допомоги, узгоджений і збалансований з фінансовими можливостями держави) та ін.;
– створення раціональної системи державних гарантій щодо забезпечення населення медикаментозними препаратами;
– посилення інститутів захисту прав пацієнтів та медичних працівників.

4. Економічні:

– реформування системи фінансування сфери охорони здоров'я (впровадження багатоканальної бюджетно-страхової системи фінансування сфери охорони здоров'я у поєднанні із системою контролю за цільовим використанням коштів; легалізація співучасті громадян в оплаті медичної допомоги; ефективне використання наявних ресурсів у сфері охорони здоров'я тощо).

IV. Висновки

Підбиваючи підсумки, можна констатувати той факт, що на сьогодні необхідність вироблення дієвих механізмів реформування сфери охорони здоров'я, забезпечення населення якісною і доступною медичною допомогою для збереження здоров'я населення, його трудового потенціалу та майбутнього країни набула в Україні життєво важливого значення і є одним із першочергових завдань формування державної політики. При цьому реформування має бути науково обґрунтованим, охоплювати всі ланки діяльності медичної галузі, враховувати умови і можливості як країни в цілому, так і регіонального і місцевого рівнів зокрема, а найголовніше − воно має підкріплюватися єдиною політичною волею.

Існує потреба в комплексному визначенні етапності реалізації реформ, що дасть можливість створити умови для зважених дій з урахуванням потенційних ускладнень у процесі провадження реформування та подальшого розвитку системи охорони здоров'я в Україні.

Література

1. Держкомстат України [Електронний ресурс]. − Режим доступа: http://www.ukrstat.gov.ua.
2. Инвестиции в здоровье: ключевое условие успешного экономического развития стран Восточной Европы и Центральной Азии [Электронный ресурс] / Marc Suhrcke, Martin McKee, Lorenzo Rocco // Всемирная организация здравоохранения 2008 г., от имени Европейской обсерватории по системам и политике здравоохранения, 2008 г. [Электронный ресурс]. − Режим доступа: http://www.euro.who.int/pubrequest.
3. Лехан В.М. Стратегія розвитку системи охорони здоров'я: український вимір [Електронний ресурс] / В.М. Лехан, Г.О. Слабкий, М.В. Шевченко. − К, 2009. – 34 с. − Режим доступу: http://www.uiph.kiev.ua/index.asp?p=development.
4. Оперативна інформація про офіційно зареєстрованих ВІЛ-інфікованих громадян України за червень 2010 року [Електронний ресурс]. − Режим доступу: http://www.stop-aids.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=192:–2009-&catid=41:2009-01-14-15-23-58&Itemid=55.
5. Системы здравоохранения, здоровье и благосостояние: оценка аргументов в пользу инвестирования в системы Здравоохранения [Электронный ресурс] / [Josep Figueras, Martin McKee, Suszy Lessof и др.] / Всемирная организация здравоохранения, 2008 г. − Режим доступа: http://www.euro.who.int/pubrequest.
6. Центр медичної статистики МОЗ України.

Попченко Т.П. Державна політика щодо реформування системи охорони здоров'я як шлях до збереження та зміцнення здоров'я населення

Анотація. *У статті здійснено аналіз наукової літератури з питань державної політики щодо реформування системи охорони здоров'я, покращення механізмів державного управління галуззю. Наведено статистичні показники діяльності системи охорони здоров'я. Обґрунтовано необхідність вироблення єдиної державної стратегії реформування системи охорони здоров'я в Україні.*

Ключові слова: *реформування системи охорони здоров'я, показники здоров'я населення, державна політика у сфері охорони здоров'я.*

Попченко Т.П. Государственная политика реформирования системы здравоохранения как путь к сохранению и укреплению здоровья населения

Аннотация. *В статье осуществлен анализ научной литературы по вопросам государственной политики относительно реформирования системы здравоохранения, улучшения механизмов государственного управления отраслью. Приведены статистические показатели деятельности системы здравоохранения. Обоснована необходимость выработки единой государственной стратегии реформирования системы здравоохранения в Украине.*

Ключевые слова: *реформирование системы здравоохранения, паказатели здоровья населения, государственная политика в сфере здравоохранения.*

Popchenko T. State policy in relation to health care system reforming as a way to preserving and strengthening population's health

Annotation. *In the article the analysis of scientific literature in relation to the questions of state policy in reformation of health care system, improvements of mechanisms of state administration of sphere is carried out . Statistical indicators of activity of health care system are resulted. Necessity of development of unique state strategy of reforming of health care system in Ukraine is proved.*

Key words: *reformation of health care system, population's health indicators, state policy in health care sphere.*

УДК 351

ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ОПТИМІЗАЦІЇ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ (ЗА МАТЕРІАЛАМИ ДИСЕРТАЦІЙНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ, ЗАХИЩЕНИХ УПРОДОВЖ 2002–2010 РР. ЗА СПЕЦІАЛЬНОСТЯМИ 14.02.03 – СОЦІАЛЬНА МЕДИЦИНА І 14.03.11 – МЕДИЧНА ТА БІОЛОГІЧНА ІНФОРМАТИКА І КІБЕРНЕТИКА)

Радиш Я.Ф.
доктор наук з державного управління, професор
Національна академія державного управління при Президентові України

Поживілова О.В.
кандидат педагогічних наук
Вища атестаційна комісія України

Минуле вже нам не підвладне, але майбутнє залежить від нас.
П. Чаадаєв

І. Вступ

Початок третього тисячоліття ознаменувався для України змінами у соціальній, економічній, політичній та інших сферах життя. У таких умовах особливого значення набуває діяльність держави з управління трансформаційними процесами в усіх галузях функціонування суспільства. Управління науковою сферою посідає одне із центральних місць у діяльності держави, оскільки результативність реформ у будь-якій іншій сфері діяльності значною мірою визначається досягненнями саме в науковій галузі.

У зв'язку із цим особливо актуальним стає теоретичне осмислення результатів наукових досліджень українських авторів, а також обґрунтування тенденцій і перспектив його розвитку відповідно до суспільних потреб та міжнародних норм і стандартів.

ІІ. Постановка завдання

Метою статті є короткий огляд дисертаційних досліджень, захищених упродовж 2002–2010 рр. за спеціальностями 14.02.03 – Соціальна медицина і 14.03.11 – Медична та біологічна інформатика і кібернетика, присвячених проблемі оптимізації медичної допомоги в контексті реформування системи охорони здоров'я України та розроблення на цій основі практичних рекомендацій щодо вдосконалення такого процесу, виходячи із міжнародного досвіду і реформ, здійснюваних в Україні.

ІІІ. Результати

Зміни, які відбуваються в соціальній, політичній, економічній і екологічній сферах життя українського суспільства, на жаль, не викликають адекватної реакції національної системи охорони здоров'я [13, с. 9].

Основи законодавства України про охорону здоров'я розглядають охорону здоров'я як "систему заходів, спрямованих на забезпечення збереження і розвитку фізіологічних та психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості життя" [14].

У системі охорони здоров'я важливе місце займає підсистема "медична допомога", яку розглядають як комплекс спеціальних заходів і засобів, що сприяють збереженню і зміцненню здоров'я, підвищенню санітраної культури населення, запобіганню захворюваності та інвалідності, забезпечують діагностику захворювань, лікування осіб з гострими і хронічними хворобами, реабілітацію хворих та інвалідів. Складові медичної допомоги, що реалізуються через заходи або комплекс заходів профілактичного, діагностичного, лікувального, відновного характеру і мають самостійне закінчене значення та певну вартість, визначаються як медичні послуги [16, с. 101].

Останніми роками в Україні плануються та здійснюються заходи, спрямовані на розвиток вітчизняної медичної науки, визначення і підтримку пріоритетних наукових напрямів, проведення фундаментальних та прикладних досліджень у галузі медицини й охорони здоров'я.

З метою вивчення стану наукового супроводу реформування системи охорони здоров'я України в цілому та оптимізації надання медичної допомоги нами здійснено короткий аналіз ряду дисертаційних робіт, захищених упродовж 2002–2010 рр., у яких досліджувався стан надання медичної допомоги та визначалися можливі шляхи оптимізації цього процесу.

Відразу зазначимо, що у дисертаціях багатьох українських дослідників, частина з яких представлена у табл., здійснено детальний аналіз стану надання медичної допомоги та зосереджено увагу на визначенні шляхів оптимізації цього процесу в контексті реформування галузі охорони здоров'я з метою виведення останньої із затяжної системної кризи.

Таблиця

Докторські та кандидатські дисертації, захищені упродовж 2002–2010 рр. за спеціальностями 14.02.03 – Соціальна медицина і 14.03.11 – Медична та біологічна інформатика і кібернетика, у яких розглядаються різні аспекти проблеми надання медичної допомоги населенню України

№ з/п	Прізвище, ім'я, по батькові	Тема дисертації	Науковий керівник (консультант)	Дата та місце захисту
		Докторські дисертації		
1	Корнацький Василь Михайлович	Адаптаційні технології оптимізації первинної медико-санітарної допомоги дорослому населенню із кардіологічною патологією	Криштопа Б.П., доктор медичних наук, професор	16.05.2002 р., м. Київ, Д 26.003.01
2	Очередько Олександр Миколайович	Медико-соціальні основи збереження здоров'я сільських мешканців (наукова розробка соціометричних моделей для основних типів сільських населених пунктів)	Процек О.Г., доктор медичних наук, професор	29.05.2002 р., м. Київ, Д 26.003.01
3	Хунов Юрій Айдамирович	Наукове обґрунтування стратегічних напрямів реформ охорони здоров'я на регіональному рівні	Пономаренко В.М., доктор медичних наук, професор	05.02.2004 р., м. Київ, Д 26.003.01
4	Чебан Василь Іванович	Репродуктивне здоров'я населення та розробка системи медико-соціальної профілактики порушень його формування	Гойда Н.Г., доктор медичних наук, професор	18.03.2004 р., м. Київ, Д 26.003.01
5	Грузєва Тетяна Степанівна	Обґрунтування та розробка системи досягнення рівності в охороні здоров'я населення в сучасних умовах стратифікації суспільства	Пономаренко В.М., доктор медичних наук, професор	01.04.2004 р., м. Київ, Д 26.003.01
6	Голик Лев Антонович	Система оптимізації медичної допомоги у Збройних Силах України (наукове обґрунтування та реалізація)	Вороненко Ю.В., доктор медичних наук, професор, чл-кор. АМН України	15.04.2004 р., м. Київ, Д 26.003.01
7	Парій Валентин Дмитрович	Медико-соціальні та профілактичні засади перебудови первинної медико-санітарної допомоги на селі	Москаленко В.Ф., доктор медичних наук, професор, чл-кор. АМН України	17.02.2005 р., м. Київ, Д 26.003.01
8	Князевич Василь Михайлович	Наукове обґрунтування оптимізації системи інтенсивної медичної допомоги населенню України	Слабкий Г.О., доктор медичних наук, професор	15.06.2006 р., м. Київ, Д 26.613.07
9	Таралло Володимир Леонідович	Наукове обґрунтування інтегральної оцінки здоров'я населення за параметрами дожиття	Криштопа Б.П., доктор медичних наук, професор	11.09.2007 р., м. Дніпропетровськ, Д 08.627.01
10	Зіменковський Андрій Борисович	Наукове обґрунтування концептуальної моделі управління якістю в охороні здоров'я України шляхом системного розвитку медичної стандартизації	Пономаренко В.М., доктор медичних наук, професор	21.09.2007 р., м. Київ, Д 26.613.07
11	Гайдаєв Юрій Олександрович	Наукове обґрунтування моделі впровадження в Україні Державних цільових програм покращення здоров'я народу	Корнацький В.М., доктор медичних наук, професор	26.10.2007 р., м. Київ, Д 26.613.07
12	Латишев Євген Євгенович	Наукові основи формування трудових ресурсів охорони здоров'я в процесі розвитку сімейної медицини в Україні	Москаленко В.Ф., доктор медичних наук, професор, чл-кор. АМН України	15.10.2009 р., м. Київ, Д 26.003.01
		Кандидатські дисертації		
1	Шевченко Олена Миколаївна	Наукове обґрунтування ціноутворення медичної допомоги на прикладі хвороб системи кровообігу	Корнацький В.М., доктор медичних наук, професор	30.09.2005 р., м. Київ, Д 26.613.07
2	Федчишин Ніна Євгенівна	Оптимізація моделі надання медичної допомоги хворим на гострий інфаркт міокарда у сільській місцевості	Корнацький В.М., доктор медичних наук, професор	09.06.2006 р., м. Київ, Д 26.613.07
3	Камалов Рафік Ханафійович	Реформування системи управління стоматологічним забезпеченням Збройних Сил України	Вороненко Ю.В., доктор медичних наук, професор, чл-кор. АМН України	24.12.2006 р., м. Київ, Д 26.613.07
4	Чопчик Віталій Дмитрович	Концептуальні напрями розвитку організації стоматологічної допомоги дорослому населенню в системі державних амбулаторних закладів великих міст України	Голубчиков М.В., доктор медичних наук, професор	12.03.2007 р., м Київ, Д 26.613.07
5	Лопін Євгеній Борисович	Наукове обґрунтування та розробка моделі завантаження лікувальних закладів охорони здоров'я пацієнтами	Радиш Я.Ф., доктор наук з державного управління, професор	06.05.2008 р., м. Київ, Д 26.613.10
6	Ляшенко Олена Валеріївна	Наукове обґрунтування та реалізація моделі приватної стоматологічної клініки із завершеним циклом допомоги	Криштопа Б.П., доктор медичних наук, професор	28.06.2008 р., м. Київ, Д 26.613.07
7	Панчук Олександр Юхимович	Наукове обґрунтування моделі приватної стоматологічної клініки на засадах сімейної медицини	Голубчиков М.В., доктор медичних наук, професор	29.01.2009 р., м. Київ, Д 26.613.07
8	Романюк Юлія Анатоліївна	Медико-соціальне обґрунтування оптимізації системи лікувально-профілактичного забезпечення пенсіонерів Міністерства оборони України	Бадюк М.І., доктор медичних наук, доцент	23.04.2010 р., м. Київ, Д 26.613.07
9	Андрієнко Микола Миколайович	Медико-соціальне обґрунтування стаціонарзамінних технологій у хірургічному лікуванні хворих в амбулаторних умовах	Голик Л.А., доктор медичних наук, професор	24.09.2010 р., м. Київ, Д 26.613.07

Як видно з табл., автори обраних для аналізу дисертацій вивчали стан виконання держаних цільових програм з покращання здоров'я народу, на основі чого була обґрунтована нова модель їх упровадження в Україні; глибоко досліджували проблему надання первинної медико-санітарної допомоги на прикладі села та промислового міста; аналізували стан і перспективи розвитку стоматологічної допомоги як у державних, так і приватних лікувально-профілактичних закладах. Значна кількість дисертаційних робіт, у яких системно досліджувались різні аспекти медичного забезпечення військовослужбовців і пенсіонерів Міністерства оборони України, виконана військовими лікарями.

Здійснено аналіз 21 дисертаційного дослідження, 12 із яких представлені на здобуття наукового ступеня доктора медичних наук і дев'ять – на здобуття наукового ступеня кандидата медичних наук, дає підстави стверджувати, що їх автори усвідомлюють нагальну потребу охорони здоров'я України у визначенні шляхів виведення галузі із глибокої системної кризи. Як пріоритетні напрями оптимізації системи надання медичної допомоги населенню вони виділяють такі:

– запровадження сімейної медицини;
– покриття дефіциту бюджетного фінансування;
– використння стаціонарзамінних технологій;
– запровадження обов'язкового державного соціального медичного страхування;
– активізація диспансеризації;
– реструктуризація та перепрофілювання ліжкового фонду лікувально-профілактичних закладів;
– удосконалення роботи з медичними кадрами;
– покращення стану матеріально-технічного забезпечення лікувально-профілактичних закладів.

Надзвичайно важливим вважаємо той факт, що серед авторів аналізованих нами дисертаційних досліджень три керівники галузі охорони здоров'я: два (діючі на час захисту!) міністри охорони здоров'я (Ю.О. Гайдаєв і В.М. Князевич) та заступник міністра (Ю.А. Хунов); керівники лікувально-профілактичних закладів (Л.А. Голик, Р.Х. Камалов, В.М. Корнацький), викладачі вищих медичних навчальних закладів та співробітники науково-дослідних установ (Т.С. Грузєва, А.Б. Зіменковський, Є.Б. Лопін, Ю.А. Романюк, В.Л. Таралло, Н.Є. Федчишин, В.І. Чебан, В.Д. Чопчик); практичні лікарі державних (М.М. Андрієнко, О.М. Шевченко) та приватних (О.В. Ляшенко) лікувально-профілактичних закладів. Нами встановлено, що майже 63% дисертантів, дослідження яких стали предметом нашого аналізу, мають безпосередній стосунок до формування або реалізації державної політики України в галузі охорони здоров'я.

Відповідно до результатів проведеного нами аналізу дисертаційних досліджень, ми дійшли висновку, що їх автори, наукові керівники та консультанти глибоко усвідомлюють кризовий стан, у якому вже тривалий час перебуває галузь охорони здоров'я України, і намагаються виконувати вимоги Концепції розвитку охорони здоров'я населення України, якою з метою підвищення ефективності використання наукового потенціалу у сфері охорони здоров'я передбачено [8]:

– оптимізацію і реструктуризацію мережі, складових та основних напрямів діяльності науково-дослідних установ;
– забезпечення вирішення науково-технічних проблем охорони здоров'я шляхом формувння відповідних державних, галузевих, міжгалузевих, регіональних програм;
– запровадження багатоканальності фінансування медичної галузі за рахунок бюджетних та позабюджетних коштів, забезпечення їх раціонального використання тощо.

Однак, як показує аналіз практичного впровадження якісно нових моделей надання медичної допомоги, нові доктрини, програми, концепції, розробки, рекомендації тощо, які розробляються і пропонуються для реалізації, практично не залучаються до вироблення стратегічного курсу розвитку галузі охорони здоров'я. На жаль, кандидатські та докторські дисертації, які містять науково обґрунтовані рекомендації щодо оптимізації управління системою охорони здоров'я України, не використовуються для вирішення проблеми щодо стратегії збереження і зміцнення здоров'я населення, а осідають на полицях наукових бібліотек.

IV. Висновки

Виявлено, що в дисертаційних дослідженнях українських авторів упродовж 2002–2010 рр. здійснено детальний аналіз стану надання медичної допомоги та зосереджено увагу на визначенні шляхів оптимізації цього процесу в контексті реформування галузі охорони здоров'я з метою виведення останньої із затяжної системної кризи.

Обґрунтовано, що як пріоритетні напрями оптимізації системи надання медичної допомоги населенню авторами проаналізованих дисертаційних досліджень визначені такі: запровадження сімейної медицини; покриття дефіциту бюджетного фінансування; використання стаціонарзамінних технологій; запровадження обов'язкового державного соціального медичного страхування; активі-

зація диспансеризації; реструктуризація та перепрофілювання ліжкового фонду лікувально-профілактичних закладів; удосконалення роботи з медичними кадрами; покращення стану матеріально-технічного забезпечення лікувально-профілактичних закладів.

Доведено, що галузева медична наука робить вагомий внесок у розробку заходів щодо реформування системи охорони здоров'я, покращення здоров'я населення та підвищення якості діяльності лікувально-профілактичних закладів.

Встановлено, що якісно нові моделі надання медичної допомоги, нові доктрини, програми, концепції, розробки, рекомендації тощо, які розробляються і пропонуються для реалізації, практично не залучаються до вироблення стратегічного курсу розвитку галузі охорони здоров'я. Кандидатські та докторські дисертації, які містять науково обґрунтовані рекомендації щодо оптимізації управління системою охорони здоров'я України, не використовуються для вирішення проблеми щодо стратегії збереження і зміцнення здоров'я населення, а осідають на полицях наукових бібліотек.

Література

1. Андрієнко М.М. Медико-соціальне обґрунтування стаціонарзамінних технологій у хірургічному лікуванні хворих в амбулаторних умовах : автореф. дис. … канд. мед. наук : 14.02.03 / М.М. Андрієнко. – К., 2010. – 20 с.
2. Гайдаєв Ю.О. Наукове обґрунтування моделі впровадження в Україні Державних цільових програм покращання здоров'я народу : автореф. дис. … д. мед. наук : 14.02.03 / Ю.О. Гайдаєв. – К., 2007. – 26 с.
3. Голик Л.А. Система оптимізації медичної допомоги у Збройних Силах України (наукове обґрунтування та реалізація) : автореф. дис. … д. мед. наук : 14.02.03 / Л.А. Голик. – К., 2003. – 45 с.
4. Грузєва Т.С. Обґрунтування та розробка системи досягнення рівності в охороні здоров'я населення в сучасних умовах стратифікації суспільства : автореф. дис. … д. мед. наук : 14.02.03 / Т.С. Грузєва. – К., 2004. – 39 с.
5. Зіменковський А.Б. Наукове обґрунтування концептуальної моделі управління якістю в охороні здоров'я України шляхом системного розвитку медичної стандартизації : автореф. дис. … д. мед. наук : 14.02.03 / А.Б. Зіменковський. – К., 2007. – 36 с.
6. Камалов Р.Х. Реформування системи управління стоматологічним забезпеченням Збройних Сил України : автореф. дис. … канд. мед. наук : 14.02.03 / Р.Х. Камалов. – К., 2006. – 20 с.
7. Князевич В.М. Наукове обґрунтування оптимізації системи інтенсивної медичної допомоги населенню України: автореф. дис. … д. мед. наук : 14.02.03 / В.М. Князевич. – К., 2009. – 36 с.
8. Концепція розвитку охорони здоров'я населення України: затверджена Указом Президента України від 07.12.2000 р. № 1313/2000.
9. Корнацький В.М. Адаптаційні технології оптимізації первинної медико-санітарної допомоги дорослому населенню із кардіологічною патологією : автореф. дис. … д. мед. наук : 14.02.03 / В.М. Корнацький. – К., 2002. – 36 с.
10. Латишев Є.Є. Наукові основи формування трудових ресурсів охорони здоров'я в процесі розвитку сімейної медицини в Україні : автореф. дис. … д. мед. наук : 14.02.03 / Є.Є. Латишев. – К., 2009. – 36 с.
11. Лопін Є.Б. Наукове обґрунтування та розробка моделі завантаження лікувальних закладів охорони здоров'я пацієнтами : автореф. дис. … канд. мед. наук : 14.03.11 / Є.Б. Лопін. – К., 2008. – 23 с.
12. Ляшенко О.В. Наукове обґрунтування та реалізація моделі приватної стоматологічної клініки з завершеним циклом допомоги : автореф. дис. … канд. мед. наук : 14.02.03 / О.В. Ляшенко. – К., 2008. – 20 с.
13. Надюк З.О. Державне регулювання ринку медичних послуг в Україні : монографія / З.О. Надюк ; [передмова проф. В.М. Огаренка]. – Запоріжжя, 2008. – 296 с.
14. Основи законодавства України про охорону здоров'я від 19.11.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 4.
15. Очередько О.М. Медико-соціальні основи збереження здоров'я сільських мешканців (наукова розробка соціометричних моделей для основних типів сільських населених пунктів) : автореф. дис. … д. мед. наук : 14.02.03 / О.М. Очередько. – К., 2002. – 36 с.
16. Панорама охорони здоров'я населення України / [А.В. Підаєв, О.Ф. Возіанов, В.Ф. Москаленко та ін.]. – К. : Здоров'я, 2003. – 396 с.
17. Панчук О.Ю. Наукове обґрунтування моделі приватної стоматологічної клініки на засадах сімейної медицини : автореф. дис. … канд. мед. наук : 14.02.03 / О.Ю. Панчук. – К., 2009. – 20 с.
18. Парій В.Д. Медико-соціальні та профілактичні засади перебудови первинної медико-санітраної допомоги на селі : автореф. дис. … д. мед. наук : 14.02.03 / В.Д. Парій. – К., 2005. – 36 с.

19. Романюк Ю.А. Медико-соціальне обґрунтування оптимізації системи лікувально-профілактичного забезпечення пенсіонерів Міністерства оборони України : автореф. дис. … канд. мед. наук : 14.02.03 / Ю.А. Романюк. – К., 2010. – 20 с.
20. Таралло В.Л. Наукове обґрунтування інтегральної оцінки здоров'я населення за параметрами дожиття : автореф. дис. … д. мед. наук : 14.02.03 / В.Л. Таралло. – К., 2007. – 36 с.
21. Хунов Ю.А. Наукове обґрунтування стратегічних напрямів реформ охорони здоров'я на регіональному рівні : автореф. дис. … д. мед. наук : 14.02.03 / Ю.А. Хунов. – К., 2004. – 36 с.
22. Чебан В.І. Репродуктивне здоров'я населення та розробка системи медико-соціальної профілактички порушень його формування : автореф. дис. … д. мед. наук : 14.02.03 / В.І. Чебан. – К., 2004. – 36 с.
23. Чопчик В.Д. Концептуальні напрями розвитку організації стоматологічної допомоги дорослому населенню в системі державних амбулаторних закладів великих міст України : автореф. дис. … канд. мед. наук : 14.02.03 / В.Д. Чопчик. – К., 2007. – 20 с.
24. Шевченко О.М. Наукове обґрунтування ціноутворення медичної допомоги на прикладі хвороб системи кровообігу : автореф. дис. … канд. мед. наук : 14.02.03 / О.М. Шевченко. – К., 2005. – 21 с.

Радиш Я.Ф., Поживілова О.В. Теоретичні проблеми оптимізації медичної допомоги в контексті реформування системи охорони здоров'я України (за матеріалами дисертаційних досліджень, захищених упродовж 2002–2010 рр. за спеціальностями 14.02.03 – Соціальна медицина і 14.03.11 – Медична та біологічна інформатика і кібернетика)

Анотація. *У статті проаналізовано дисертації українських авторів, які впродовж 2002–2010 рр. досліджували стан надання медичної допомоги населенню та визначали шляхи його оптимізації в контексті реформування системи охорони здоров'я України.*

Ключові слова: *медична допомога, оптимізація, реформування, система охорони здоров'я України.*

Радыш Я.Ф., Поживилова О.В. Теоретические проблемы оптимизации медицинской помощи в контексте реформирования системы здравоохранения Украины (по материалам диссертационных исследований, защищенных на протяжении 2002–2010 гг. по специальностям 14.02.03 – Социальная медицина и 14.03.11 – Медицинская и биологическая информатика и кибернетика)

Аннотация. *В статье проанализированы диссертации украинских авторов, которые в 2002–2010 гг. исследовали состояние предоставления медицинской помощи населению и определяли пути его оптимизации в контексте реформирования системы здравоохранения Украины.*

Ключевые слова: *медицинская помощь, оптимизация, реформирование, система здравоохранения Украины.*

Radysh Ya., Pozhyvilova O. Theoretical problems of optimization of medical aid in the context of reformation of Ukrainian health care system (on the base of dissertations defending during 2002–2010 in specializations 14.02.03 – Social medicine and 14.03.11 – Medical and biological informatics cybernetics)

Annotation. *In the article dissertations by Ukrainian authors who in 2002–2010 investigated state of giving medical aid to the population and defined ways of its optimization in the context of reformations of Ukrainian health care system are examined.*

Key words: *medical aid, optimization, reformation, Ukrainian health care system.*

УДК 35.071.55+338.48

СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ КУРОРТНО-ОЗДОРОВЧОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Шапран М.В.
аспірант Класичного приватного університету

І. Вступ

На сьогодні не вдається задіяти досить потужний потенціал розвитку курортно-оздоровчих територій України з належною ефективністю і забезпечити високу якість курортно-оздоровчих послуг при зростаючих темпах і масштабах санаторно-курортного оздоровлення. Існує декілька причин цього явища:

– не створено чіткої державної політики та стратегії розвитку курортно-оздоровчих територій;
– не здобув правового і нормативного врегулювання ряд питань, що стосуються функціонування курортно-оздоровчих територій, у тому числі роздержавлення нерентабельних і таких, що непрацюють, санаторно-курортних закладів, порядок оголошення природних територій курортами державного і місцевого значення, раціональне використання й охорона природних лікувальних ресурсів, залучення інвестицій у розвиток курортно-оздоровчих територій, управління соціально-економічними процесами розвитку курортно-оздоровчих територій на регіональному і місцевому рівнях тощо;
– відсутні ефективні економічні механізми раціонального використання, охорони і відтворення природних лікувальних ресурсів, комплексного розвитку курортно-оздоровчих територій;
– не сформовано єдину інформаційну систему (банк даних) щодо курортів, найважливіших показників їх розвитку, інвестиційних пропозицій, конкурентного середовища, інноваційних проектів, стратегій просування курортного продукту на ринки курортних послуг тощо;
– відсутні уніфіковані механізми акредитації та сертифікації закладів інфраструктури курортів, екологічної сертифікації природних лікувальних ресурсів, сертифікації відповідності курортних послуг, атестації спеціалістів курортної справи;
– відсутня управлінська вертикаль у курортно-рекреаційній сфері;
– не створено єдину систему управління курортно-рекреаційним комплексом.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – запропонувати концепцію розвитку курортно-оздоровчої сфери в Україні у системі державного управління.

ІІІ. Результати

Дослідженню проблем курортно-рекреаційної сфери та територіальних рекреаційних комплексів і систем присвячені праці видатних вітчизняних і зарубіжних учених: М.М. Амірханова, О.І. Амоші, М.В. Багрова, О.О. Бейдика, Ю.О. Ведєніна, В.І. Гетьмана, Л.С. Гринів, П.В. Гудзя, М.І. Долішнього, В.К. Євдокименка, О.В. Живицького, В.С. Кравціва, В.К. Мамутова, М.С. Мироненка, Н.Ю. Недашківської, В.С. Преображенського, М.Ф. Реймерса, В.П. Руденка, І.Т. Твердохлєбова, С.В. Трохимчука, О.І. Шаблія та ін.

Фактичне двовладдя в управлінні курортами зумовлює відсутність чіткої і виваженої державної політики, а також ускладнює вироблення перспективної та дієвої стратегії розвитку курортно-рекреаційної сфери й успішну її реалізацію. На сьогодні державне управління курортно-рекреаційною сферою здійснюється по лінії Міністерства охорони здоров'я України та Державною туристичною адміністрацією. На обласному рівні це відповідні відділи в структурі управління охорони здоров'я та управління курортів і туризму облдержадміністрацій.

Подвійне підпорядкування курортно-рекреаційної сфери спричинило дублювання ряду функцій виконавчих структур і, як результат, – появи двох концепцій, що стосуються розвитку санаторно-курортної галузі і курортів: Стратегії розвитку санаторно-курортної галузі (схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.04.2003 р. № 231-р) та Стратегії розвитку українських курортів (проект). У багатьох питаннях вони дублюють одна одну, але, що прикріше, у перспективі, цілком імовірно, матимемо дві програми з розвитку курортів.

За такого стану справ буде надзвичайно складно, якщо взагалі можливо, досягти скоординованості й злагодженості дій різних гілок виконавчої влади щодо досягнення спільної мети – розвитку курортно-оздоровчих територій і забезпечення високих стандартів курортних послуг з поліпшення стану

здоров'я, продовження тривалості життя та періоду активного довголіття населення.

Зрештою, за існуючих концептуальних підходів до санаторно-курортного оздоровлення населення, відповідно до яких, курортно-оздоровчий процес розглядається відокремлено від курортно-оздоровчої території, стратегії розвитку санаторно-курортної галузі та курортно-оздоровчої території не узгоджуються, і в перспективі таке узгодження не передбачається.

Відпочивальники приїжджають на курорт не тільки задля лікування, а й з метою відпочинку, цікавого проведення вільного часу, покращення психоемоційного стану і загального самопочуття відповідно до індивідуальних інтересів і вподобань. Цей комплекс послуг формується закладами інших сфер і галузей (мистецькі, культурні і спортивні заклади, історичні і культурні цінності, пам'ятки архітектури і мистецтва, садово-паркового мистецтва, парки та інші зони відпочинку, ігри і розваги, ресторани і бари тощо). Умови перебування і комфортність забезпечуються належним функціонуванням комунального господарства (водо-, газо-, електро-, теплопостачання, санітарний стан території), засобами розміщення, зв'язку, транспорту, побутових служб тощо.

За цих обставин розробка прогнозів і планів розвитку санаторно-курортного оздоровлення без урахування перспектив розвитку територіально-господарського комплексу курортно-оздоровчої території та їх взаємної узгодженості й інтеграції не забезпечуватиме бажаного прогнозованого рівня розвитку курортного оздоровлення. Тільки комплексний підхід у процесі розробки стратегії та програмних положень розвитку санаторно-курортної сфери дасть можливість проведення кардинальних змін з метою забезпечення реформування галузі і розвитку курортно-оздоровчої території.

Доцільно поєднати ці два завдання в єдиному стратегічному документі – Стратегії розвитку курортно-оздоровчих територій. Вважаємо, що відповідна Стратегія має базуватися на таких постулатах:

– поглибленому і розширеному трактуванні суті стійкого розвитку шляхом доповнення його соціогуманітарними та соціомедичними складовими;
– представленні курортно-оздоровчої території як структури, що складається із курортно-оздоровчої екосоціосистеми і сукупності виробничих та інфраструктурних галузей;
– ієрархічності структури курортно-оздоровчої території, за якої розвиток виробничих та інфраструктурних галузей підпорядковується законам розвитку курортно-оздоровчої екосоціосистеми;
– платності природокористування;
– комплексності розвитку курортно-оздоровчої території;
– дії закону порівняльних переваг при формуванні стратегії розвитку курортно-оздоровчої території;
– використанні назви курорту як бренду на ринку курортно-оздоровчих послуг. Бренд передбачає (відображає) рівень і структуру курортних послуг (його розширений стандарт), комплексний курортно-оздоровчий продукт, за ним вгадуються характерні особливості і переваги курорту. Це візитна картка курорту.

Відповідно до загальних моментів, Стратегія має відображати стратегічні орієнтири розвитку курортно-оздоровчої території та засоби щодо їх досягнення.

Стратегія розвитку курортно-оздоровчих територій спрямована на реалізацію прав громадян на охорону здоров'я, медичну допомогу, відпочинок і безпечне для життя та здоров'я довкілля, збереження генофонду нації, забезпечення розвитку курортів і курортних місцевостей, розвитку їх територіальних громад.

Необхідність окреслення основних напрямів розвитку курортно-оздоровчих територій в Україні зумовлена такими обставинами: об'єктивною необхідністю переходу на засади розвитку; зниженням рівня здоров'я населення, депопуляційними процесами в суспільстві; низькою економічною ефективністю використання наявного потенціалу природних лікувальних ресурсів та санаторно-курортних і відпочинку; незабезпеченням комплексного використання курортно-оздоровчих територій; низьким рівнем курортно-оздоровчих послуг; відсутністю сучасної інфраструктури; неефективним маркетингом та низьким рівнем менеджменту, кадровою невідповідністю; відсутністю уніфікованих механізмів акредитації та сертифікації санаторно-курортних закладів та об'єктів інфраструктури, стандартизації курортно-оздоровчих послуг; відсутністю управлінської вертикалі в курортно-рекреаційній сфері; недосконалістю правового регулювання у сфері управління соціально-економічними процесами розвитку курортно-оздоровчих територій на регіональному та місцевому рівнях; недосконалою і нерозвинутою нормативно-правовою базою.

Стратегічною метою державної політики у сфері розвитку курортно-оздоровчих територій є створення умов для зміцнення здоров'я населення, продовження тривалості життя та періоду активного довголіття, збереження генофонду нації за одночасного зростання добробуту і розвитку територіальної громади курорту при збереженні високих екологічних стандартів довкілля на основі використання природних лікувальних ресурсів і природних територій курортів. Це

потребуватиме створення розгалуженої мережі комфортабельних різнопрофільних курортів, забезпечення високоефективного оздоровчого лікування і відпочинку різних груп населення (їх максимальної кількості) та гарантування державної підтримки і здійснення протекціоністської політики.

Відповідно до основних функціональних цілей курортно-оздоровчих територій – лікування та оздоровлення людей, формування умов їх розвитку має узгоджуватися із завданням оздоровлення максимальної кількості людей із дотриманням вимог екологічно невиснажливого природокористування, не перевищення антропогенного навантаження на природні ландшафти та соціально-економічний розвиток курортно-оздоровчих територій і забезпечення високого рівня добробуту її мешканців.

До об'єктивних чинників, що позитивно впливають на розвиток курортів і розширення ринку курортно-оздоровчих послуг, потрібно віднести багатий і різноманітний потенціал природних лікувальних чинників і, перш за все, природних лікувальних ресурсів.

Проте існує ряд чинників, що гальмує динамічний розвиток курортно-оздоровчих територій. До них варто віднести: нормативно-правову неврегульованість багатьох аспектів функціонування курортної сфери; відсутність державної стратегії розвитку курортно-оздоровчих територій як цілісних структур та, відповідно, програм комплексного розвитку курортно-оздоровчих територій; неефективність, а подекуди відсутність дієвих економічних механізмів використання природних лікувальних ресурсів і природних територій курортів; відсутність механізмів стимулювання інвестиційно-інноваційної діяльності; високий рівень зношеності основних фондів санаторно-курортних закладів та інфраструктури; складну екологічну ситуацію на багатьох курортах; низький рівень розвитку інформаційного і рекламного забезпечення, маркетингу та управління [1, с. 83].

Процес регулювання розвитку курортно-оздоровчих екосоціосистем передбачає соціально-економічне й екологічне оцінювання природно-ресурсного потенціалу та природних територій курортно-оздоровчого призначення, забезпечення умов раціонального використання, охорони і відтворення природних лікувальних та рекреаційних ресурсів, встановлення екологічних регламентів територіально-просторового розвитку курортно-оздоровчих територій.

Формування ринку курортно-оздоровчих послуг вимагає здійснення еколого-економічного оцінювання основної (базової) складової цих послуг – природних рекреаційних ресурсів. Методологічну основу методики еколого-економічного оцінювання природних лікувальних та рекреаційних ресурсів мають формувати положення про визнання рекреаційного ресурсу природним капіталом, платності природокористування, визначення економічної та екологічної пропозиції природного капіталу, нееластичності пропозиції тощо.

Відсутність такої методики суттєво гальмує формування ринкових відносин у курортно-рекреаційній сфері (конкурентного середовища, фінансово-кредитних механізмів, інвестиційної політики тощо), входження національного курортно-оздоровчого продукту на світові ринки курортних послуг.

У формуванні високих стандартів курортно-оздоровчих послуг, їх відповідного рівня і якості дедалі вагомішу роль відіграють складові, що не стосуються безпосередньо санаторно-курортного лікування та оздоровлення, але забезпечують комфортні й безпечні умови перебування рекреантів, роблять їх відпочинок цікавим і змістовним. Це, перш за все, сервісні служби, інженерна і транспортна інфраструктура, водозабезпечення та енергопостачання, комунальні служби. Послуги, які вони надають, мають визначатися високою якістю, екологічною чистотою, широким асортиментом, базуватися на новітніх енерго- та ресурсоощадних технологіях, бути економічно і фінансово доцільними.

Для досягнення цієї мети потрібно [3, с. 122]:

– вдосконалити структуру паливно-енергетичної галузі курортно-оздоровчих територій з наданням пріоритету альтернативним джерелам енергії (біопаливним, вітровим, геотермальним тощо);
– впроваджувати енергоощадні технології, економічні й надійні автономні системи тепло-, газо-, енерго- та водопостачання;
– здійснити реконструкцію існуючих і будівництво нових об'єктів водогосподарського комплексу, мереж водопостачання та водовідведення, каналізаційних споруд, систем очищення стічних вод, упровадження сучасних технологій очищення води, розвідку та раціональне використання нових запасів підземних вод задля забезпечення рекреантів і місцевого населення якісною питною водою;
– запроваджувати сучасні технології утилізації та переробки побутових відходів;
– здійснити облаштування курортно-оздоровчих територій об'єктами санітарії та гігієни (громадські вбиральні, душові, лазні, сауни);
– забезпечити вивід за межі зон санітарної охорони промислових, сільськогосподарських, комунальних, транспортних та інших підприємств і об'єктів, госпо-

дарська діяльність яких спричинює погіршення загальної екологічної ситуації на курортно-оздоровчих територіях та зниження якості природних лікувальних і рекреаційних ресурсів;
– забезпечити функціонування на курортно-оздоровчих територіях якісного зв'язку (телекомунікаційного, поштово-телеграфного, Інтернет тощо);
– забезпечити винесення за межі курортно-оздоровчих територій (де це можливо) автомобільних доріг загального користування;
– забезпечити проведення комплексних робіт щодо поліпшення якості доріг, поетапної заміни асфальтного шляхового покриття на екологічно нешкідливе оснащення автошляхів сучасними технічними засобами організації та безпеки руху;
– здійснити заходи щодо створення й облаштування стоянок у відповідних для цього місцях та забезпечення їх оптимальних розмірів і кількості;
– забезпечити функціонування сервісної інфраструктури для транспортних засобів різних видів, системи надання оперативної допомоги на шляхах, комплексу супроводжувальних послуг та інформаційно-довідкового обслуговування;
– стимулювати функціонування на курортно-оздоровчих територіях екологічних видів транспорту;
– забезпечити функціонування розширеної мережі побутових послуг (фотосалонів, перукарень, косметичних і масажних кабінетів, пралень, пунктів прокату тощо).

Успішна реалізація стратегії розвитку курортно-оздоровчих територій значною мірою залежатиме від проведення ефективної інноваційно-інвестиційної політики та реалізації дієвих механізмів залучення інвестиційних ресурсів. Із цією метою варто зосередити увагу на пошуку нових ефективних форм залучення вітчизняних та іноземних інвестицій, коштів міжнародних фондів та програм у розвиток курортно-оздоровчих територій і курортної сфери, реалізації перспективних інвестиційних проектів.

Практична відсутність спеціалістів у курортно-рекреаційній сфері вимагає відкриття нових спеціальностей при діючих навчальних закладах, створення спеціалізованих наукових і навчальних закладів курортно-рекреаційного профілю, формування багаторівневої системи навчальних закладів (професійний, технологічний, організаторський, управлінський та науково-дослідний рівні), мережі навчальних закладів для підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів.

Ефективна реалізація концептуальних положень щодо розвитку курортно-оздоровчих територій значною мірою залежатиме від формування дієвої управлінської структури. Вона мала б забезпечувати узгодження загальнодержавних інтересів розвитку курортно-рекреаційної сфери з інтересами органів місцевого самоврядування і територіальних громад щодо комплексного та ефективного розвитку курортно-оздоровчих територій [2, с. 73].

Збереження управлінської вертикалі в курортно-рекреаційній сфері необхідне для забезпечення проведення державної політики у сфері діяльності курортів, контролю за дотриманням державних нормативів та єдиних галузевих норм, розробки стандартів курортно-рекреаційної справи відповідно до рекомендацій для європейської курортної справи, адаптації чинного законодавства України у сфері надання курортно-оздоровчих послуг із законодавством Європейського Союзу.

При загальному посиленні тенденції централізації управління в курортно-рекреаційній сфері необхідно більше повноважень надавати відповідним структурним підрозділам з питань курортів і рекреаційних територій державних виконавчих органів на місцях та громадським структурам з метою забезпечення оптимальності регулювання розвитку курортно-оздоровчих територій і створення сприятливих умов розвитку територіальної громади.

Особливий статус курортно-оздоровчих територій потребує створення при місцевих органах управління дорадчого органу, що об'єднує екологів, спеціалістів з економіки природокористування, просторового розвитку, курортологів і бальнеотерапевтів, маркетологів та менеджерів курортної справи.

Прогноз розвитку такої складної поліфункціональної структури, як територіальна курортно-оздоровча система передбачає потребу в розробці не одного, а декількох альтернативних варіантів проектів розвитку. Це дасть можливість оптимального вибору стратегії розвитку курортно-оздоровчої території на коро- та довготкотермінову перспективи.

На вибір найбільш прийнятного варіанта розвитку локальної курортно-оздоровчої території, перш за все, впливатимуть: загальна стратегія державного та регіонального розвитку, прогнозні дані формування вітчизняного і світового ринків курортно-оздоровчих послуг, перспективи освоєння наявного природно-ресурсного потенціалу, інноваційно-інвестиційна, фінансово-кредитна, податкова, валютна, митна політика держави, умови та рівень розвитку вільного підприємництва у курортно-рекреаційній сфері.

Вирішальне значення для вибору варіанта стратегічного розвитку курортно-оздоровчої території матимуть наявні можливості та

умови щодо його реалізації – внутрішні резерви і зовнішні запозичення, форми і масштаби державної підтримки, рівень розвитку місцевих ініціатив. Проте в ході реалізації найбільш реально можливого за цих умов варіанта розвитку курортно-оздоровчої території варто намагатися знайти додаткові резерви з метою наближення до реалізації оптимального варіанта розвитку.

Реалізація Стратегії розвитку курортно-оздоровчих територій відбувається за умов використання певних організаційних форм. У цьому випадку найбільш доцільною формою реалізації Стратегії є розробка цільових комплексних програм відповідних рівнів: державної, регіональної (обласної), локальної (конкретної курортно-оздоровчої території) [1, с. 82].

Програма дає можливість застосувати комплексний і взаємоузгоджений підхід до вирішення завдань різних рівнів, визначення характеру, масштабу, сфери прояву, терміну, а також фінансових і ресурсних потреб на її реалізацію. У межах одного програмного документа узгоджується виконання завдань на рівні координації дій між виконавцями, ресурсним, матеріальним і фінансовим забезпеченням, термінами реалізації, різними управлінськими рівнями в рамках окремих підпрограм та у їх взаємному поєднанні.

Водночас на підвищену увагу заслуговують й інші форми реалізації Стратегії, зокрема, її окремих положень, такі як: проекти, гранти, спеціальні економічні зони рекреаційного типу тощо. Вони дають можливість спрямовувати зусилля на вирішення ключових питань і особливо важливих завдань, здійснити прорив в окремих напрямах.

IV. Висновки

За існуючих концептуальних підходів до санаторно-курортного оздоровлення населення, відповідно до яких курортно-оздоровчий процес розглядається відокремлено від курортно-оздоровчої території, стратегії розвитку санаторно-курортної галузі та курортно-оздоровчої території не узгоджуються, і в перспективі таке узгодження не передбачається.

За цих обставин розробка прогнозів і планів розвитку санаторно-курортного оздоровлення без урахування перспектив розвитку територіально-господарського комплексу курортно-оздоровчої території та їх взаємної узгодженості й інтеграції не забезпечуватиме бажаного прогнозованого рівня розвитку курортного оздоровлення. Тільки комплексний підхід у процесі розробки стратегії та програмних положень розвитку санаторно-курортної сфери дасть можливість проведення кардинальних змін з метою забезпечення реформування галузі та розвитку курортно-оздоровчої території.

Доцільно поєднати ці два завдання в єдиному стратегічному документі – Стратегії розвитку курортно-оздоровчих територій.

Стратегія розвитку курортно-оздоровчих територій має базуватися на таких постулатах: поглибленому і розширеному трактуванні суті стійкого розвитку через доповнення його соціогуманітарними та соціомедичними складовими; представленні курортно-оздоровчої території як структури, що складається із курортно-оздоровчої екосоціосистеми і виробничих та інфраструктурних галузей; ієрархічності структури курортно-оздоровчої території, за якої розвиток виробничих та інфраструктурних галузей підпорядковується законам розвитку курортно-оздоровчої екосоціосистеми; платності природокористування; комплексності розвитку курортно-оздоровчої території; дії закону порівняльних переваг при формуванні стратегії розвитку курортно-оздоровчої території; використанні назви курорту як бренду на ринку курортних послуг. Бренд передбачає (відображає) рівень і структуру курортних послуг (його розширений стандарт), комплексний курортно-оздоровчий продукт.

Література

1. Гулич О.І. Програмно-цільовий підхід як механізм регулювання екологічно збалансованого розвитку курортно-оздоровчих територій / О.І. Гулич // Культура народов Причерноморья. – 2004. – № 55. – Т. 3. – С. 81–83.
2. Гудзь П.В. Информация в системе маркетингового управления курортным городом / П.В. Гудзь // Економіка та право. – 2001. –№ 1. – С. 71–74.
3. Курортні ресурси України / [під ред. М.С. Лободи]. – К. : Укрпрофоздоровниця : ТАМЕД, 1999. – 344 с.

Шапран М.В. Стратегія розвитку курортно-оздоровчої сфери України в системі державного управління

Анотація. *У статті досліджено проблеми розвитку курортно-оздоровчих територій України, стан державної політики у сфері розвитку курортно-оздоровчих територій, запропоновано Стратегію розвитку курортно-оздоровчих територій.*

Ключові слова: *курортно-оздоровча сфера, стратегія, державне управління, курортні послуги, природокористування, інвестиційно-інноваційна діяльність.*

Шапран М.В. Стратегия развития курортно-оздоровительной сферы Украины в системе государственного управления

Аннотация. *В статье исследованы проблемы развития курортно-оздоровительных территорий Украины, состояние государственной политики в сфере развития курортно-оздоровительных территорий, предложена Стратегия развития курортно-оздоровительных территорий.*

Ключевые слова: *курортно-оздоровительная сфера, стратегия, государственное управление, курортные услуги, природопользование, инвестиционно-инновационная деятельность.*

Shapran M. Strategy of development of resort-health sphere of Ukraine in public administration system

Annotation. *In the article problems of resort-health territories development in Ukraine, state of public policy in the field of resort-health territories development are examined, Strategy of resort-health territories development is offered.*

Key words: *resort-health sphere, strategy, public administration, resort services, nature use, investment-innovative activity.*

ДО УВАГИ АВТОРІВ

Вимоги до авторських оригіналів статей, поданих до науково-виробничого журналу "Держава та регіони"

1. До друку приймаються непубліковані раніше роботи, **написані українською мовою**, обсяг – 0,5–1 авт. арк.

2. Рукопис статті має містити такі необхідні елементи (бажано виділені **напівжирним шрифтом**):

УДК;

Анотація українською, російською та англійською мовами (до 100 слів);

Ключові слова українською, російською та англійською мовами (3–10 слів);

І. Вступ (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями; аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано вирішення даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується подана стаття).

ІІ. Постановка завдання (формулювання цілей статті).

ІІІ. Результати (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів).

IV. Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому науковому напрямі.

Література за алфавітом (оформляти слід згідно з вимогами бібліографічних описів).

Підпис автора і дата.

3. Технічні вимоги до оформлення статей

Стаття має бути набрана в текстовому редакторі Microsoft Word. Поля з усіх боків – 20 мм. Шрифт – Times New Roman 14 з інтервалом 1,5. Кількість таблиць, формул та ілюстрацій має бути мінімальною і застосовуватися у статті лише тоді, коли це значно покращує її зміст порівняно з текстовою формою викладу. Посилання на літературу подавати безпосередньо в тексті у квадратних дужках, зазначаючи порядковий номер джерела, під яким воно внесено до списку літератури, та через кому конкретну сторінку.

4. Якщо рукопис статті підготовлено у співавторстві, то на окремому аркуші слід чітко визначити особистий внесок кожного автора у створення рукопису та засвідчити це своїми підписами.

5. Паперовий варіант, підписаний автором, ідентичний набраному в електронному варіанті, завірена **рецензія** доктора наук відповідного профілю (крім випадків, коли автор сам має науковий ступінь доктора наук), **довідка** про автора на окремому аркуші (прізвище, ім'я, по батькові повністю, відповідно до паспортних даних, адреса, телефони з кодом міста, науковий ступінь, вчене звання, посада, установа), копія документа про **сплату** (20 грн за сторінку) передаються відповідальному редакторові або надсилаються за адресою: 69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70-Б, КПУ, редакція журналу "Держава та регіони".

6. Гроші треба перераховувати за реквізитами:

КПУ / Філія АБ "Південний"

р/р 26002310022201 / ОКПО 19278502 / МФО 313753

За друк статті у науково-виробничому журналі "Держава та регіони".