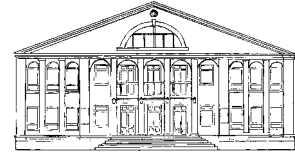


Держава та регіони

Серія:
Державне управління
2014 р., № 1 (45)



Науково-виробничий журнал

виходить щоквартально

Голова редакційної ради: **А.О. Монаєнко**,

доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України

Головний редактор:

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

Редакційна колегія:

В.Д. Бакуменко, доктор наук з державного управління, професор

В.Г. Бодров, доктор економічних наук, професор,
Заслужений діяч науки і техніки України

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 економічних наук, 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. Шапгала, доктор наук з державного управління, професор

Ю.П. Шаров, доктор наук з державного управління, професор

М.В. Болдусь, доктор наук з державного управління, доцент

З.О. Надюк, доктор наук з державного управління, доцент

І.В. Рожкова, доктор наук з державного управління, доцент

Іноземні члени редакційної колегії

О.П. Овчинникова, доктор економічних наук, професор
(Російська Федерація)

Ю.М. Осипов, доктор економічних наук, професор
(Російська Федерація)

С.О. Пелих, доктор економічних наук, професор
(Республіка Білорусь)

В.С. Фатєєв, доктор економічних наук, професор
(Республіка Білорусь)

Відповідальний редактор: **С.В. Белькова**

Редактори: **І.Ю. Антоненко, А.О. Бессараб, А.О. Купіна**

Технічні редактори: **Н.А. Ананьїна, Ю.В. Волошина**

Дизайнер обкладинки: **Я.В. Зоська**

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

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
26 лютого 2014 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, 70б.
Телефони/факс: (0612) 220-58-42, 63-99-73.

Здано до набору 03.02.2014.

Підписано до друку 21.03.2014.

Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 16-13Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

ЗМІСТ

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>М.Г. Ватковська</i> ДОСВІД РОСІЇ, БІЛОРУСІ ТА ЕСТОНІЇ ЩОДО ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ОСВІТИ	3
<i>В.Д. Долот, В.В. Лещенко</i> ПОНЯТТЯ МЕНЕДЖМЕНТУ Й МАРКЕТИНГУ В СИСТЕМІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я.....	8
<i>О.Л. Євмешкіна</i> ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ	14
<i>Л.В. Кривонос</i> ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ (ВІДМИВАННЮ) ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ: СУЧАСНИЙ СТАН І ШЛЯХИ РОЗВИТКУ	19
<i>В.В. Сірик</i> ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЩОДО ПРИЗНАЧЕННЯ НА ПОСАДИ КЕРІВНИКІВ ДЕРЖАВНИХ КОМЕРЦІЙНИХ ПІДПРИЄМСТВ В УКРАЇНІ	26
<i>А.Ю. Якимчук</i> ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗБЕРЕЖЕННЯМ БІОРИЗНОМАНІТТА В УКРАЇНІ.....	35

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>О.В. Кіктенко</i> ДЕРЖАВНИЙ ВПЛИВ НА КАПІТАЛІЗАЦІЮ ФОНДОВОГО РИНКУ	39
<i>Н.І. Павелко</i> ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ СТРАХУВАННЯ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ В УКРАЇНІ	43
<i>В.Ю. Степанов</i> МЕХАНІЗМ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТРАНСПОРТНОГО КОМПЛЕКСУ	49
<i>І.А. Чикаренко</i> ПІДХІД ДО УПРАВЛІННЯ ІННОВАЦІЙНИМ РОЗВИТКОМ НА ОСНОВІ МОДЕЛІ ПОТРІЙНОЇ СПІРАЛІ.....	54

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<i>С.Б. Дульфан</i> ДІЯЛЬНІСТЬ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ЩОДО ЗБАЛАНСОВАНОГО РОЗВИТКУ ТРАНСПОРТНОЇ СИСТЕМИ МІСТА	63
<i>М.В. Манзя</i> РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ ФОРМУВАННЯ ТА КОНЦЕПТУАЛЬНІ НАПРЯМИ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	68
<i>Є.Д. Федорчук</i> ПРОБЛЕМИ Й ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ РЕГІОНАЛЬНОГО ТРАНСПОРТНОГО КОМПЛЕКСУ В АСПЕКТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	78

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

<i>К.Г. Арабаджи</i> ДЕРЖАВНА СІМЕЙНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ В УМОВАХ СОЦІАЛЬНИХ РЕФОРМ.....	84
<i>Є.В. Долотенко</i> ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ	89
<i>І.С. Педак</i> КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ПОГЛЯД НА СТРАТЕГІЮ ФОРМУВАННЯ НОВОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ	96
ДО УВАГИ АВТОРІВ	102

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.851:681.518

М.Г. Ватковська

кандидат філософських наук
Дніпропетровський обласний інститут післядипломної педагогічної освіти

ДОСВІД РОСІЇ, БІЛОРУСІ ТА ЕСТОНІЇ ЩОДО ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ОСВІТИ

Проаналізовано стан розвитку електронного урядування у сфері освіти в таких країнах, як Російська Федерація, Білорусь та Естонія. Порівняно особливості надання освітніх послуг, їх тематичну спрямованість на урядових порталах зазначених країн. Показано відмінні характеристики реформи всієї структури державного управління. Визначено, що створення інформаційних порталів дає змогу забезпечити універсальне обслуговування громадян та доступ до інформації.

Ключові слова: механізми державного управління, електронне урядування, інформаційно-комунікаційні технології, освіта.

I. Вступ

Для України питання становлення електронного урядування є нагальними та актуальними, “особливо в контексті кардинальної зміни принципів організації діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, зменшення поточних витрат на їх утримання, забезпечення прозорості управління та використання державних ресурсів, підвищення ефективності управлінської діяльності, пошуку нових форм співпраці і діалогу, посилення відповідальності та контролю за діяльністю державних установ” [12, с. 111]. Україна нині перебуває у стані трансформації системи державного управління в контексті впровадження інформаційно-комунікаційних технологій, стоїть на шляху подальшої розбудови власної моделі електронного урядування. Аналіз досвіду впровадження електронного урядування у країнах близького зарубіжжя сприятиме визначенню перспективних шляхів подальшого розвитку електронного урядування в Україні.

У сучасному інформаційному суспільстві освітня сфера відіграє одну з провідних ролей, адже має вирішити одне з найважливіших державних завдань – виховати різнобічно розвинуту особистість, що неможливо зробити в повному обсязі без удосконалення системи державного управління в галузі освіти України. В.Г. Кремень у цьому контексті зазначає: “Українська освіта потребує системних перетворень і навіть більше” [10, с. 10]. Державне управління має відповідати

сучасному ритму життя, встигати за змінами. Віртуальний простір є ефективним середовищем для здобуття знань, пошуку потрібної інформації, що не може залишатися поза увагою управлінців. Крім того, держава не може стояти осторонь від соціальних мереж, що стрімко розвиваються та стають звичним середовищем взаємодії громадян: “Держава повинна трансформувати свої інформаційні системи так, щоб вони були зрозумілі та доступні, наближаючись за зручністю та інтерактивністю до соціальних мереж” [6, с. 19]. До переваг розвитку електронного урядування у сфері освіти належать: більша відкритість і прозорість управлінської діяльності у сфері освіти на всіх рівнях, можливість залучення громадськості до формування та реалізації державної політики у сфері освіти, а також управління окремими освітніми закладами, підвищення персональної спрямованості освітніх сервісів, підвищення поінформованості населення про послуги органів державної влади у сфері освіти.

Головною метою електронного уряду є підвищення ефективності діяльності державних органів влади на основі широкого використання інформаційно-комунікативних технологій, досягнення якісно нового рівня відносин держави й суспільства [19]. Електронний уряд доцільно розглядати як концепцію державного управління, яка реалізується в різних галузях державного управління. Проблематика електронного урядування не є новою, її дослідженню присвячено багато публікацій, які відрізняються різноманітністю підходів до аналізу цього явища. Електронне

урядування у сфері економіки, екології та управління земельними ресурсами висвітлювали такі дослідники, як В. Боклаг [1], В. Герасимчук [2] та Ю. Гуцуляк [3], у сфері державного управління освітою – Л. Даниленко [4], В. Крижко [11], В. Луговий [13], М. Фуллан [17] та ін. У вітчизняній та зарубіжній літературі проблематиці електронного урядування присвячені праці таких дослідників, як В. Іванова та Г. Коробова [6], П. Клімушин та А. Серенко [8], І. Коліушко та М. Демкова [9], А. Семенченко [16], І. Хасаншин [18] та ін. Аналіз цих досліджень виявив, що в них увагу авторів сконцентровано на загальних аспектах проблеми та складових розвитку електронного урядування в Україні. Досвід упровадження електронного урядування в країнах близького зарубіжжя у сфері освіти залишається не повністю висвітленим, чим і зумовлено тему дослідження. У межах цієї статті не випадково зосереджено увагу на розвитку електронного урядування у сфері освіти таких країн, як Росія, Білорусь та Естонія, адже вони були частиною однієї держави та мали рівні умови для розвитку. Проте їх існування як самостійних держав демонструє різні темпи розвитку як у цілому, так і у сфері електронного урядування зокрема.

II. Постановка завдання

Мета статті – аналіз російського, білоруського та естонського досвіду впровадження електронного урядування у сфері освіти.

III. Результати

Першим і важливим кроком на шляху побудови електронного уряду на теренах Російської Федерації стали розробка та прийняття у 2002 р. федеральної цільової програми “Електронна Росія”. Зауважимо, що “існує серйозна відмінність у розумінні терміна “електронний уряд” при реалізації проєктів за кордоном і в Росії. Вона полягає в тому, що для світового досвіду характерне визначення електронного урядування як інформаційної системи, що забезпечує надання з боку уряду послуг в електронній формі. У Росії ж цьому поняттю швидше відповідає система, яка комплексно автоматизує діяльність органів державної влади, автоматизує і регламентує процедури взаємодії владних гілок” [12, с. 93].

Офіційний веб-портал Російської Федерації [14] дає можливість перейти на всі державні ресурси, в тому числі й на Портал електронних державних послуг [15]. Натискаючи на посилання “Електронні послуги”, переходимо на сторінку з переліком відомств, які їх надають (Федеральна міграційна служба, Міністерство внутрішніх справ РФ, Міністерство охорони здоров’я, Міністерство освіти і науки РФ тощо). Потрапивши на сайт Міністерства освіти і науки РФ, за руб-

рикатором “відомства”, що представлені Федеральною наглядною службою у сфері освіти та науки, маємо змогу отримати інформацію з визнання та встановлення в РФ еквівалентності документів іноземних держав про освіту. Тут наведено детальний опис послуги (варіанти її отримання, її вартість, термін надання, категорії громадян, які мають змогу нею скористатися, підстави для її отримання, підстави для відмови в наданні послуги тощо). Якщо обрати електронну послугу за рубрикатором “категорія”, то маємо інформацію для науковців (наприклад, про зміни складу рад із захисту дисертацій, про зміну переліку наукових спеціальностей рад із захисту дисертацій тощо). Якщо на тій самій сторінці Міністерства освіти і науки РФ вийти з категорії послуг “електронні послуги”, то перелік можливих послуг значно збільшується. За рубрикатором “послуги” можна знайти інформацію про:

- функції держави щодо присудження, позбавлення, поновлення наукових ступенів;
- надання громадянам інформації про дітей, які залишилися без батьківського піклування (надано детальний опис того, як отримати певні послуги);
- контроль, що здійснюється за діяльністю представництв іноземних державних організацій з приводу всиновлення дітей на території РФ.

Також зі сторінки Міністерства освіти і науки РФ можна отримати інформацію про послуги, що надають такі відомчі організації, як Федеральна наглядна служба у сфері освіти і науки та Федеральне агентство у справах молоді.

Переходячи за посиланням “Федеральна наглядна служба у сфері освіти і науки”, маємо інформацію про:

- надання державних послуг з ліцензування освітньої діяльності;
- акредитацію освітніх установ і наукових організацій;
- державний контроль якості освіти в освітніх установах та наукових організаціях;
- державний нагляд за дотриманням законодавства Російської Федерації в галузі освіти освітніми та науковими організаціями.

Посилання “Федеральне агентство у справах молоді” надає інформацію з таких питань:

- включення до федерального реєстру молодіжних і дитячих громадських об’єднань;
- надання юридичним та фізичним особам роз’яснень з приводу різних питань, що перебувають під контролем агентства у справах молоді.

Для вдосконалення моделі електронного урядування у сфері освіти України “корисним вбачається використання досвіду Росії з організації електронного урядування на

регіональному та місцевому рівнях, де вона має досить цікаві варіанти вирішення існуючих проблем і досягла певних зусиль” [12, с. 111]. Тому детальнішого аналізу потребує російський досвід побудови електронного регіону (e-region), який є складовою електронної держави.

Послуги, що надає Єдиний портал електронних послуг Республіки Білорусь [5], можна поділити на послуги юридичним та фізичним особам. Крім того, для зручності пошуку вони поділені таким чином: за відомствами (виконавчі комітети, державні комітети, міністерства), життєвими подіями (банкрутство, вагітність, вихід на пенсію, здобуття освіти, отримання медичної допомоги тощо), категоріями (освіта, військове зобов'язання, транспорт, робота з іноземцями тощо) та додаткові (комерційні послуги, послуги для іноземних громадян).

Посилання, що стосується освіти: *Міністерство освіти* (на сторінці відомств), *Здобуття освіти* (життєві події) та *Освіта* (на сторінці категорій).

Тут можна отримати такі послуги:

- оформлення запиту про навчання;
- надання результатів централізованого тестування;
- моніторинг вступної кампанії ВНЗ Білорусі;
- електронна доставка документів з фондів Національної бібліотеки Білорусі;
- реєстрація вступників до аспірантури Білоруського державного університету;
- надання результатів пробного тестування.

Деякі послуги мають пряме посилання на сторінку заповнення форми, інші ж потребують реєстрації на порталі.

Запропоноване сортування послуг призводить до того, що багато освітніх послуг дублюються.

Як у Росії, так і в Білорусі наявні такі однакові пошукові рубрики послуг, як відомства та категорії. Проте їх змістове наповнення є різним. Можна зазначити, що Російська Федерація надає ширший інформаційний спектр послуг, а також ширші можливості для електронної взаємодії (можна отримати послугу поштою або через e-mail), Білорусь же відрізняється наданням можливостей онлайн-реєстрації тих, хто вступає до аспірантури, та наданням результатів тестування у вигляді sms-повідомлень.

Серед країн Центральної та Східної Європи Естонія – абсолютний лідер із залучення населення до використання мережі Інтернет. Веб-портал Естонії (<https://www.eesti.ee>) надає широкий спектр онлайн-можливостей. Естонський веб-портал складається з двох секцій: “інформаційної, що забезпечує практичну інформацію про права і обов’язки громадян, контакти з естонською владою тощо, та громадянської, що дає змогу громадянам

працювати з різноманітними національними базами даних, заповнювати апікаційні форми (заяви, анкети), підписувати і відправляти документи тощо [7, с. 31]. Зручна система пошуку дає можливість знайти всі послуги, теми, контакти за запитом, у тому числі й освітні онлайн-послуги. На вкладці “Послуги” можна знайти послуги громадянам, підприємцю та чиновнику, а також алфавітний перелік усіх послуг. Доступні такі освітні онлайн-послуги:

- дані Національного архіву на тему навчання;
- дані з інфосистеми освіти Естонії;
- реєстрація на рівневий іспит з естонської мови;
- реєстрація на іспит на знання Конституції та Закону про громадянство;
- заява про вступ до 1-го класу (різні волості та міста);
- перевірка дійсності електронного свідоцтва;
- кваліфікаційні свідоцтва;
- клопотання про надання місця в дитячому садку (різні волості та міста);
- дані державного іспиту та електронне свідоцтво;
- клопотання про навчальні посібники за потребами;
- свідоцтво про закінчення навчального закладу;
- посібник щодо зниження частки самофінансування.

Для вільного користування послугами, що є на порталі, необхідно бути зареєстрованим та авторизованим.

Отже, саме естонський веб-портал надає найширший, порівняно з Росією та Білоруссю, спектр онлайн-послуг.

IV. Висновки

Отже, електронне урядування в цілому та у сфері освіти зокрема у країнах близького зарубіжжя розвинене нерівномірно. У Росії та Білорусі електронне урядування набуває форми так званої “інтерактивної взаємодії” з елементами транзакційної взаємодії, де можливим є завантаження різних документів і формулярів, спілкування з представниками державної влади за допомогою електронної пошти, форуму або чата. Для Естонії характерною є можливість внесення змін в електронному режимі до персональних даних громадянина в державних та муніципальних інформаційно-технологічних системах, доступним є електронне надання або поновлення різноманітних сертифікатів чи дозволів. Саме в електронному вигляді надається більша частина державних послуг населенню. Рівень розвитку електронного урядування в Естонії в цілому та у сфері освіти зокрема слід охарактеризувати як “трансформацію адміністративних про-

цесів". Ця стадія передбачає інтерактивну участь користувачів у прийнятті державних управлінських рішень, у зміні структури державних процедур згідно з потребами громадян. Цей етап розвитку електронного урядування включає всі види взаємодії.

Розвиток електронного урядування в розглянутих країнах близького зарубіжжя вплинув на традиційні відносини в системі "державне управління у сфері освіти – громадянин", оскільки споживачі освітніх послуг отримали більше можливостей обійтися без безпосередньої взаємодії з управлінцем (залежно від ситуації – державним службовцем, посадовою особою місцевого самоврядування або посадовою особою державного чи комунального закладу). Багато інформації можна отримати самостійно, отже, зекономити власний час, управлінець у певних випадках (під час пошуку потрібної інформації, виконання певної послуги) перестає бути посередником між людиною та послугою. Отже, змінюється уявлення про роль управлінця – фактично його робота виконується завдяки інформаційним технологіям, а він залишається керівником, модератором цього процесу. Роль управлінця, принаймні в Естонії, вже дуже часто полягає в управлінні роботою інформаційно-освітніх проектів, наданні відповідей на запитання громадян у чатах та форумах, внесенні даних до певних реєстрів. Отже, змінюються й функції систем державного управління в галузі освіти та їх посадових осіб.

Подальшого дослідження потребує стан розвитку електронного урядування у сфері освіти в інших країнах, оскільки модернізаційні процеси, розпочаті в Україні, мають відповідати найкращим взірцям досвіду інформатизації державного управління у сфері освіти.

Список використаної літератури

1. Боклаг В.А. Зарубіжний досвід створення інформаційних систем щодо управління земельними ресурсами / В.А. Боклаг // Держава та регіони. Ссерія: Державне управління. – 2008. – № 6. – С. 23–28.
2. Герасимчук В.Г. Стратегічне управління підприємством: графічне моделювання / В.Г. Герасимчук. – К.: КНЕУ, 2000. – 457 с.
3. Гуцуляк Ю.Г. Управління земельними ресурсами в умовах ринкової економіки / Ю.Г. Гуцуляк. – Чернівці: Прут, 2002. – 124 с.
4. Даниленко Л.І. Модернізація змісту, форм та методів управлінської діяльності директора загальноосвітньої школи / Л.І. Даниленко. – К.: Логос, 1998. – 140 с.
5. Единый портал электронных услуг Республики Белоруссии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://portal.gov.by>.
6. Иванов В.В. Государственное и муниципальное управление с использованием информационных технологий / В.В. Иванов, А.Н. Коробова. – М.: ИНФРА-М, 2013. – 383 с.
7. Камінський А. Естонія / А. Камінський // Зарубіжний досвід упровадження електронного урядування. – К., 2008. – С. 25–40.
8. Клімушин П.С. Електронне урядування в інформаційному суспільстві / П.С. Клімушин, А.О. Серенок. – Х.: Магістр, 2010. – 312 с.
9. Коліушко І.Б. Електронне урядування – шлях до ефективності та прозорості державного управління / І.Б. Коліушко, М.С. Демкова // Інформаційне суспільство. Шлях України. – К.: Бібліотека інформаційного суспільства, 2004. – С. 138–143.
10. Кремень В.Г. Структурна модернізація освіти в контексті цивілізаційних змін / В.Г. Кремень // Педагогіка і психологія, 2011. – № 2. – С. 5–13.
11. Крижко В.В. Менеджмент в освіті / В.В. Крижко, Е.М. Павлютенков. – К.: Освіта, 1998. – 89 с.
12. Кирилук І. Росія / І. Кирилук // Зарубіжний досвід упровадження електронного урядування. – К., 2008. – С. 89–112.
13. Луговий В.І. Управління освітою / В.І. Луговий. – К.: Вид-во УАДУ, 1997. – 302 с.
14. Официальный веб-портал Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://government.ru>.
15. Портал электронных государственных услуг Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gosuslugi.ru>.
16. Семенченко А. Державна політика розвитку інформаційного суспільства: концептуальні засади електронного урядування в Україні / А. Семенченко // Досвід впровадження е-демократії та е-урядування в Україні. – К.: Національний центр підтримки електронного урядування, 2010. – С. 30–31.
17. Фуллан М. Сили змін: вимірювання глибини освітніх реформ / М. Фуллан. – Л.: Літопис, 2000. – 269 с.
18. Хасаншин И.А. Системы поддержки принятия решений в управлении региональным электронным правительством / И.А. Хасаншин. – М.: Горячая линия-Телеком, 2013. – 104 с.
19. Щерба Л.П. Інформаційне забезпечення управління навчальним процесом у системі загальної середньої освіти / Л.П. Щерба // Економіка: проблеми теорії та практики. – 2001. – № 137. – С. 108–111.
20. Estonian Official Web Portal [Electronic resource]. – Access mode: <https://www.eesti.ee>.

Стаття надійшла до редакції 21.01.2014 р.

Ватковская М.Г. Опыт России, Беларуси и Эстонии по внедрению электронного управления в сфере образования

Проводится анализ развития электронного управления в сфере образования в таких странах, как Российская Федерация, Беларусь и Эстония. Сравниваются особенности предоставления образовательных услуг, их тематическая направленность на правительственных порталах указанных стран. Показаны отличительные характеристики реформы всей структуры государственного управления. Определено что создание информационных порталов позволяет обеспечить универсальное обслуживание граждан и доступ к информации.

Ключевые слова: механизмы государственного управления, электронное управление, информационно-коммуникационные технологии, образование.

Vatkovska M. Experience in Russia, Belarus and Estonia implementation of electronic control in education

The analysis of the development of e-governance in education in such countries as the Russian Federation, Belarus and Estonia. The features of educational services, their thematic focus on government websites of these countries are compared. The distinctive characteristics of the reform of the entire structure of government, the creation of information portals, allowing citizens to provide universal service and access to information are shown.

This implementation of information and communication technologies to the field of public administration is the direction of modernization of the whole system of governance, which must meet the challenges of our time. Today, in the world there is practically no country that would not have used in their work the components of e-government. But the use of information resources can be different; this indicates distribution of the elements of their implementation and the extent of their integration into the management structures and functions.

At present the technology of e-governance in the Russian Federation, Belarusian and Estonian model becomes the factor to improve the activities of public authorities, public organizations, serve to improve effectiveness of the government, ensure openness and transparency. The analysis makes it possible to say that e-government in general and education, in particular of Russian Federation, Belarusian and Estonian model, is based on providing information, consulting and online services. Information services are often relating to: providing information about the most current educational news in different sectors of society, the details of the mode and features of the various educational institutions (from kindergarten to after-school educational institutions, libraries, and public and private agencies), information about the content of various training courses, information on the possibility of obtaining financial aid, grants, scholarships for educational purposes. In the Russian Federation, Belarusian and Estonian model of development of e-government influenced the traditional functions of government in education in the context that there are more opportunities to do without direct interaction with managers.

Key words: mechanisms of governance, e-governance, information and communication technology, education.

УДК 351.77

В.Д. Долот

кандидат наук з державного управління, докторант

В.В. Лещенкокандидат наук з державного управління
Національна академія державного управління при Президентові України

ПОНЯТТЯ МЕНЕДЖМЕНТУ Й МАРКЕТИНГУ В СИСТЕМІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

У статті висвітлено питання, пов'язані з особливостями менеджменту й маркетингу в системі охорони здоров'я України. Узагальнено питання, пов'язані з управлінням в охороні здоров'я, систематизовано знання щодо менеджменту й маркетингу в системі охорони здоров'я, визначено види маркетингових стратегій у закладах охорони здоров'я.

Ключові слова: система охорони здоров'я, менеджмент, маркетинг, стратегії маркетингу, синергія, стилі лідерства.

I. Вступ

Глобальні зміни в суспільно-політичному й соціально-економічному житті України з усією очевидністю поставили на порядок денний питання про кардинальні зміни в питаннях організації та управління системою охорони здоров'я як важливої соціальної сфери держави.

Мінливе зовнішнє оточення системи охорони здоров'я підвищує попит на досвід і знання в галузі управління цією системою. Все більш зростає потреба в управлінні закладами охорони здоров'я з виходом поза їх межі, для того, щоб організації були здатні вчасно реагувати на появу нових технологій лікування, нових механізмів фінансових розрахунків, нових уподобань споживачів і зростання відповідальності медичних працівників та адміністраторів на якісно новому етапі розвитку системи охорони здоров'я. Багато в чому вдосконалення системи державного управління охороною здоров'я залежатиме від людей, які будуть здійснювати цей процес і керувати ним. Ідеться про підготовку нового покоління фахівців-менеджерів і керівників, здатних на сучасному рівні здійснювати управління закладами охорони здоров'я. Вирішення цього завдання потребує розвинутої теоретичної бази для підготовки спеціалістів належного рівня.

Питанням менеджменту й маркетингу в системі державного управління присвячені численні наукові дослідження (В. Атаманчук, В. Авер'янов, А. Калюжний, А. Кредісов, О. Оболенський, Г. Райт, З. Рум'янцева, С. Шортел та ін.). Проблеми менеджменту й маркетингу в охороні здоров'я вивчали Т. Бахтєєва, О. Виноградов, Ю. Вороненко, Л. Жаліло, В. Загородній, В. Москаленко, І. Рожкова, І. Солоненко, М. Шутов. Вивчивши праці зазначених науковців, можна дійти висновку про доцільність розгляду понять

менеджменту й маркетингу в системі охорони здоров'я у межах окремої публікації.

II. Постановка завдання

Мета статті полягає у висвітленні питань, пов'язаних з особливостями менеджменту й маркетингу в системі охорони здоров'я. Основними завданнями є узагальнення теоретичних і практичних питань, пов'язаних з управлінням в охороні здоров'я, систематизація знань щодо менеджменту й маркетингу в системі охорони здоров'я, визначення видів маркетингових стратегій у закладах охорони здоров'я.

III. Результати

Управління як діяльність існує відтоді, як у людей виникла потреба спільної праці. Мабуть, не варто пояснювати, якою мірою у складному суспільстві ХХІ ст. потрібні управлінські якості. Адже управління організаціями, в тому числі закладами охорони здоров'я, в умовах ринкової економіки значно складніше, ніж при централізованій командно-адміністративній системі. Це пов'язано як з розширенням їх прав і відповідальності управлінців, так і з необхідністю гнучкої адаптації до швидких змін навколишнього середовища. В цих умовах виникають нові цілі та завдання, яких раніше організації самостійно не вирішували й навіть не ставили; змінюються форми власності; виникають нові господарські зв'язки [2, с. 34].

Проблеми, які постають через це, неможливо вирішити без сучасного професійного менеджменту, а в ході закріплення нових соціальних та економічних відносин його роль буде підвищуватись, оскільки менеджмент – потужний двигун і прискорювач суспільного розвитку.

Менеджмент – це діяльність, спрямована на вдосконалення форм управління, підвищення ефективності виробництва за допомогою сукупності принципів, методів і засо-

бів, що активізують трудову діяльність, інтелект і мотиви поведінки як окремих співробітників, так і колективу в цілому [2, с. 94].

Варто зазначити, що менеджмент виникає тоді, коли відбувається об'єднання людей для спільного виконання будь-якої діяльності. Керуюча сторона – це суб'єкт управління, керовані – об'єкти управління (колективи, окремі працівники). Основу управлінської діяльності становлять способи впливу керуючих на об'єкти управління.

У системі охорони здоров'я суб'єктами управління є керівники управлінь охорони здоров'я, головні лікарі та їх заступники, завідувачі відділень, директори й начальники клінік, керівники приватних підприємств. Об'єктами управління є працівники, колективи, що діють згідно з приписами, а також будь-які господарські й економічні об'єкти, що зазнають певних трансформацій з волі суб'єкта (який розпоряджається цим об'єктом).

Менеджмент – специфічний орган сучасних організацій. Без нього організація як цілісне утворення не може існувати і працювати ефективно. Апарат управління є складовою будь-якої організації й асоціюється з поняттям її менеджменту. Головним завданням людей, зайнятих в організації, є ефективне використання та координація всіх ресурсів організації (капіталу, будівель, обладнання, матеріалів, праці, інформації) для досягнення її цілей. Отже, менеджмент – це цілеспрямований вплив на діяльність усіх працівників організації для успішного досягнення ними цілей шляхом продуктивного використання ресурсів [1, с. 27].

Організація ефективного співробітництва багатьох людей – це основа менеджменту. Менеджеру доводиться співпрацювати зі своїми колегами, представниками інших організацій, а також з керівництвом, та організовувати продуктивну діяльність підлеглих. Для того, щоб спільна праця певної групи людей була продуктивною, потрібно налагоджувати взаємоприйнятні відносини не тільки з вищим керівництвом, а й зі своїми підлеглими. Далеко не завжди найкращою формою відносин з підлеглими є командування, розпорядництво. Більш продуктивною формою відносин між керівником і підлеглим дедалі частіше вважають співпрацю, в якій кожен з учасників бере на себе певні зобов'язання й відповідальність стосовно виконання спільної роботи. Управлінська вертикаль перетворюється на управлінську горизонталь. Така організація ефективного співробітництва дістала назву синергії.

Словник іншомовних слів визначає слово “синергічність” як співробітництво, співдружність, як такий варіант реакції організму на комбіновану дію двох або декількох лікарських речовин, котрий характеризується тим,

що отриманий результат перевищує дію, яку справляє кожний компонент окремо. Таким чином, термін “синергічність” має медичне походження й означає, власне, підсилювальний ефект. Стосовно менеджменту термін “синергія” почали використовувати у другій половині XX ст.

Синергія (синергічність) – це ефект підвищення результативності за рахунок використання взаємозв'язків і взаємопідсилення різних видів діяльності, коли загальний ефект перевищує суму показників віддачі всіх ресурсів, що діють незалежно. Формула синергії: $2 + 2 = 5, 6, \dots, N$ показує, що загальна віддача всіх чинників у організації вища, ніж сума показників незалежного використання цих чинників підрозділами (працівниками) організації, тобто коли б вони діяли окремо. Питання про те, наскільки цей ефект перевищує арифметичну суму, пов'язане з якістю менеджменту і ступенем взаємодоповнення складових.

Необхідно враховувати чотири основні види синергії, які існують у сфері менеджменту:

1. Ринкова синергія – додатковий продаж одного або декількох продуктів (послуг) на одному або декількох інших ринках.

2. Економічна (затратна) синергія пов'язана зі зниженням витрат на виробництво й продаж продукції (послуг) за рахунок використання тих самих інженерних підрозділів для проектування, більш щільного завантаження наявних виробничих потужностей, каналів розподілу, утилізації відходів тощо. У цьому разі поєднання виробничих процесів істотно скорочує витрати порівняно з відокремленими процесами.

3. Технологічна синергія – трансфер технологій з однієї сфери застосування до іншої і, як результат, відкриття нових ринків застосування наявних технологій. Завдяки технологічній синергії прибуткові нові ринки можуть бути захоплені без дорогого виведення на ці ринки нових продуктів.

4. Менеджерська синергія також базується на трансфері, але управлінських знань, навичок, досвіду. Наприклад, організація з незадовільним веденням обліку наймає керівника, який має підготовку в цій сфері. Якщо цей керівник не тільки використовує у своїй професійній діяльності свої знання та навички у сфері обліку, а й передає їх іншим, то відбувається менеджерська синергія, яка дає значні переваги організації.

Маркетинг – це комплексна діяльність фахівців з організації виробництва й реалізації продукції чи послуг, що орієнтована на задоволення потреб населення з урахуванням виявленого раніше попиту, а також можливого прибутку.

У структурі маркетингу важливим елементом є поняття потреби. Потреба – це пев-

ний вид необхідності (фізіологічної, соціальної, особистісно-споживчої) з урахуванням особливостей способу життя, культурного рівня та психологічної орієнтації особистості.

Попит – це потреба, що підкріплена купівельною спроможністю.

Пропозиція (товар, задоволення потреби) – це послуги, що пропонуються з урахуванням купівельного попиту й вартості.

Маркетингові послуги дають змогу реалізувати товар (послугу) у тих випадках, коли визначена потреба населення, коли послуга має конкурентну якість, а її вартість задовольняє обидві сторони. Маркетинг дає змогу реалізувати послугу (товар) за допомогою обміну.

Угода – комерційний обмін цінностями між двома сторонами. Умови угоди, окрім загальної згоди, повинні визначатися законодавством.

Ринок є сукупністю існуючих і потенційних покупців товару (ринок товару, послуг, трудових ресурсів тощо).

У зв'язку з викладеним вище, маркетинг – це діяльність з виробництва та реалізації товару (послуг), що спрямована на задоволення попиту й потреб, з урахуванням якості та вартості. Складовими ринку є комерційні банки, біржі праці, постачальники, клієнти, профспілки. В охороні здоров'я ринок представлений державними установами охорони здоров'я. Окрім того, існують: ринок пацієнтів; ринок ідей; ринок фармакологічної продукції; ринок виробів медичного призначення і медичної техніки; ринок предметів і послуг у галузі санітарії та гігієни; ринок послуг у галузі фізичної культури; ринок системи медичної освіти; ринок медичних послуг і нетрадиційних способів лікування та оздоровлення; ринок медичного страхування тощо. Кожен з видів ринку розподіляється на сегменти й види послуг, які реалізують менеджери та продавці. Сегменти ринку визначаються з урахуванням медико-географічних особливостей, статево-вікових, кліматичних, психологічних та інших умов.

Ринок медичних послуг – це сукупність медичних технологій, виробів медичного призначення й медичної техніки, методів організації медичної діяльності, фармакологічних засобів, лікарського впливу та профілактики. Система маркетингу будь-якого медичного закладу повинна надавати відповіді на такі запитання:

- яка ситуація з наявністю послуг (товару) серед певної групи населення або на певній території?
- який попит на цей вид послуг (товар)?
- якими є виробничі й транспортні витрати на виготовлення та доставку товару (реалізацію послуг), тобто собівартість?
- якою є споживча вартість товару (послуг) на місцевому ринку?

- яка купівельна спроможність населення?
- що є вигірними характеристиками пропонуваної продукції (або послуг) порівняно з існуючими на ринку?
- чи існують достатні медичні, маркетингові, психологічні й рекламні умови для впливу на потреби?

Для медичних послуг застосовують: монополні ціни (встановлюються виробником); номінальні ціни з урахуванням собівартості й мінімальної прибутковості; оптові ціни (для організацій відпускається велика кількість товару зі значною знижкою); роздрібні ціни (в магазині) з урахуванням допустимих націнок і вигоди організації-продавця; ринкові ціни (рівнозначні роздрібним, визначаються групою суб'єктів-продавців з урахуванням загальної вигоди); змінні ціни (встановлюються з урахуванням різних умов); фіксовані ціни (визначаються державою, асоціаціями споживачів, договорами тощо).

Одним із головних правил маркетингової діяльності є багатоканальність збуту й реалізації товару (послуг). Наявність багатьох груп споживачів різної статі, віку, соціального стану, зацікавлених у цьому виді послуг, може підтримуватися на основі постійного психологічного впливу на споживача (наприклад, за допомогою реклами).

Медичні послуги, як і будь-який товар, мають свої стадії життєвого циклу, знання яких має важливе значення в маркетингу:

- стадія введення послуги на ринок;
- стадія зростання потреби;
- стадія зрілості й насичення;
- стадія занепаду потреби.

Існують три типи маркетингового контролю: контроль за виконанням річного плану, контроль за прибутковістю й контроль за виконанням стратегічних установок.

При організації належної системи маркетингу медичних послуг медичні установи повинні враховувати:

- можливості споживача (кількість, концентрація, платоспроможність, структура захворюваності);
- можливості лікувального закладу (оснащеність, стан кадрового забезпечення, ліцензування послуг, фінансування новітньою технікою, досвід комерційної діяльності);
- якість, рівень і доступність медичних послуг (набір послуг, їх кількість, додаткові, бажані й обов'язкові послуги, можливості вдосконалення та оновлення послуг, їх новизна, практичний і медичний ефект тощо);
- конкуренцію (кількість аналогічних послуг, їх якість і ефективність, оснащеність новітньою технікою, професійний рівень фахівців і їх авторитет в інших установах).

Стратегія маркетингу (поведінка на медичному ринку) розподіляється на стратегії що-

до продукту (послуги) і стратегії щодо ринку. Напрямами стратегії маркетингу для медичних установ можуть бути такі:

- підвищення якості споживчих властивостей товару (послуги) (наприклад, використання приладів з високою точністю для оцінювання стану організму, експрес-методик тощо);
- надійність виробу, його гарантоване обслуговування й ремонт;
- престижність фірми й закріплення її як лідера у цій послугі;
- продаж товару (послуг) із супутніми корисними послугами;
- наявність новизни, що підвищує упізнаваність продукту, поліпшує можливість використання та естетичне сприйняття, підсилює ефективність тощо.

Одним із видів маркетингової стратегії в сучасній охороні здоров'я повинна стати стратегія соціально-етичного маркетингу, що передбачає ведення лікувально-профілактичної діяльності, продажу товарів і послуг для окремих спеціальних груп населення (пенсіонерів, ветеранів війни та праці, одиноких, малозабезпечених, багатодітних осіб, осіб із соціально значущими захворюваннями тощо). У комерційній діяльності обов'язково повинні бути передбачені програми спонсорства, зниження цін, благодійності, чесності, етичної спрямованості. Сприятливий імідж медичної організації, її щира благодійність створюють психологічну довіру, зрештою, медичний та економічний ефект [4].

Аналіз управління визначається принципами, методами, функціями й цілями управління.

Науковці виділяють такі принципи управління:

- організаційні, координаційні й оперативні, що спрямовані на активізацію та посилення мотивації діяльності кожного співробітника й усього колективу. Серед них: влада й відповідальність; єдиноначальність; єдність керівництва; централізація; лінійне управління; порядок; стабільність; ініціатива;
- принципи розвитку, спрямовані на оптимізацію відносин і підвищення ефективності колективної діяльності (це дисципліна, справедливість, підпорядкування індивідуальних інтересів загальним, кооперативний дух, сталість персоналу, винагороди тощо);
- принципи підвищення іміджу, авторитету, представництва установи.

Методи управління розподіляються на організаційно-розпорядчі, економіко-господарські, правові й соціально-психологічні. До методів управління належать:

- методи підкріплення і стимулювання;
- методи регулювання поведінки;

- методи з оптимізації трудового процесу й зростання відповідальності співробітників;
- розвиток ініціативи співробітників і підвищення індивідуальної майстерності.

Функції управління визначаються рівнем системи управління. Система управління будь-якого об'єкта має три рівні: стратегічний, тактичний та оперативний.

На стратегічному рівні визначаються цілі й можливі результати в перспективі.

Тактичний рівень дає змогу оптимально визначити конкретні завдання, організацію, поетапне виконання й контроль за результатами.

Оперативний рівень забезпечує ефективне виконання виробничих процесів з оптимальним використанням наявних ресурсів. До цього рівня можна віднести облік, контроль і аналіз діяльності структур, що вже функціонують.

Серед функцій управління головними є такі:

- технічні операції – виробництво (для медичних установ до виробничих функцій належать діагностика, експертиза, реабілітація, заходи профілактики тощо);
- комерційні – купівля, продаж, обмін (для медичних установ це продаж окремих видів медичних послуг);
- фінансові операції – залучення коштів і розпорядження ними для здійснення діяльності;
- страхові – страхування та охорона майна й осіб;
- облікові – бухгалтерія, облік, статистика тощо;
- адміністративні – перспективне програмно-цільове планування, організація, координація, розпорядчі функції й контроль.

Цілями управління можуть бути: вирішення проблем, реалізація конкретних обов'язків, самовдосконалення.

Цілям і функціям управління відповідає певна установка (технічна, комерційна, адміністративна, фінансова, облікова, страхова). Кожна установка орієнтується на групу якостей і знань, що визначаються такими параметрами, як фізичне здоров'я, розумові здібності (розважливість, гнучкість розуму, рівень кругозору), моральні якості (енергія, свідомість, відповідальність, почуття обов'язку, почуття гідності, доброта, тактовність, чесність), спеціальні (професійні) знання і досвід роботи.

Процес управління включає: планування, організацію, розпорядництво, координацію, контроль, аналіз, оцінювання ефективності, прийняття рішення, підбір персоналу, мотивацію й оптимізацію індивідуальної діяльності, представництво та ведення переговорів і укладення угод.

Алгоритм (послідовність) управлінських рішень:

- постановка цілі й завдання (програмно-цільове планування);

- збір необхідної інформації;
- моделювання та попередня експертиза можливих рішень;
- прийняття управлінського рішення;
- організація виконання рішення;
- контроль за виконанням рішення;
- оцінювання ефективності й коригування результатів діяльності.

Для ефективного управління закладами охорони здоров'я важливі мотивація (зацікавлена діяльність і прихильність персоналу), поєднання виробничих, фізіологічних і психологічних орієнтирів. Серед якісних способів впливу на колектив у менеджменті важливу роль відіграє стиль лідерства (сукупність методів управління та психологія управління) [3, с. 54]. Існують такі основні стилі лідерства: директорський стиль; стиль лідера-організатора; особовий стиль; демократичний стиль; наставницький стиль. Успішне лідерство керівника є можливим при використанні різних стилів керівництва.

IV. Висновки

Отже, менеджмент і маркетинг у системі охорони здоров'я визначаються як інтеграційні процеси, за допомогою яких професійно підготовлені спеціалісти формують організації і управляють ними шляхом постановки цілей і розробки методів їх досягнення. Процес менеджменту передбачає виконання функцій планування, організації, координації, мотивації, при здійсненні яких менеджери забезпечують умови для продуктивної ефективної праці зайнятих в організації працівників і одержання результатів, які відповідають цілям. Тому менеджмент є також і

вмінням досягати поставлених цілей, спрямовуючи працю, інтелект, поведінку людей, які працюють в організації. Це є умовою для розгляду менеджменту як процесу впливу на діяльність окремого працівника, групи й організації в цілому з метою досягнення максимальних результатів праці.

Успішному здійсненню реформ в охороні здоров'я може сприяти впровадження принципів менеджменту й маркетингу, економічних і соціально-психологічних методів в управлінні закладами охорони здоров'я. Важливою є заміна ролі організатора, яка була типовою в умовах централізованого управління, на роль менеджера (управлінця).

У подальших наукових дослідженнях за цим напрямом доцільно більш детально розглянути питання попиту та пропозиції на ринку медичних послуг.

Список використаної літератури

1. Вороненко Ю.В. Менеджмент та лідерство в медсестринстві / Ю.В. Вороненко, О.Н. Литвинова. – Тернопіль : Укрмедкнига, 2001. – 360 с.
2. Шортел С.М. Менеджмент в охороні здоров'я / Стивен М. Шортел, Арнолд Д. Калюжний. – К. : Основи, 1998. – 560 с.
3. Рожкова І.В. Управління організаційними змінами у сфері охорони здоров'я : монографія / І.В. Рожкова, І.М. Солоненко. – К. : Фенікс, 2008. – 275 с.
4. Управління охороною здоров'я (для післядипломної освіти) : навч.-метод. посіб. / за заг. ред. Ю.В. Вороненка. – К. : НМАПО, 2010. – 367 с.

Стаття надійшла до редакції 22.02.2014.

Долот В.Д., Лещенко В.В. Понятие менеджмента и маркетинга в системе здравоохранения

В статье исследованы вопросы, связанные с особенностями менеджмента и маркетинга в системе здравоохранения Украины. Обобщены вопросы, связанные с управлением в здравоохранении, систематизированы знания по менеджменту и маркетингу в системе здравоохранения, определены виды маркетинговых стратегий в учреждениях здравоохранения.

Ключевые слова: система здравоохранения, менеджмент, маркетинг, стратегии маркетинга, синергия, стили лидерства.

Dolot V., Leshchenko V. Concept of management and marketing in the health system

Global changes in political and economic life of Ukraine have actualized the issue of fundamental changes in the organization and management of the health care system as an important state's social sphere. The presented article explores the issues related to the peculiarities of management and marketing in the health care system of Ukraine. The scientists who have studied the questions of management and marketing in public administration, and in health care in particular, were noted.

The main challenges addressed in the article is a synthesis of theoretical and practical issues related to the health care management, the systematization of knowledge about management and marketing in the health care system, the definition of marketing strategies types in health care.

It was indicated that management is a specific organ of modern organizations. Without it, the organization as an integral formation cannot exist and operate effectively. And the organization of effective cooperation of many people is the main task of the management.

There was considered the term of "synergy" and stated that with regard to the management it came to be used in the second half of the XX-th century. Four main types of synergies that exist in the field of management have been identified.

Health care services market is a collection of medical technologies, medical devices and medical equipment, the organization of medical practice, drugs, drug exposure and prevention. A set of issues that must respond to the marketing system of any health care facility were identified.

It is concluded that the management and marketing in the health system are defined as the integration processes by which professionally trained specialists form organizations and manage them by setting goals and developing methods to achieve them. Successful implementation of reforms in health care can facilitate the implementation of the principles of management and marketing, economic and socio-psychological methods in health care facilities' management.

Key words: *health system, management, marketing, marketing strategy, synergy, leadership styles.*

ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті обґрунтовано проблеми державного стратегічного планування в Україні. Сформульовано основні засади політики у сфері розбудови державності. Досліджено зарубіжний досвід побудови довгострокових державних стратегій.

Ключові слова: стратегічне планування, державна стратегія, державне стратегічне планування.

I. Вступ

На сучасному етапі в Україні відбуваються широкомасштабні процеси демократичних перетворень, розбудови державності. Досягнення результативності в цих процесах неможливе без здійснення ефективного державного стратегічного планування. Стратегічне планування – це евристична діяльність, яка пов'язана з невизначеною галуззю дослідження, оскільки виходить за безпосередні межі відомих відносин і фактів [10, с. 102]. Процес стратегічного планування досить складний, оскільки спрямований від відомого до невідомого й потребує стратегічного мислення.

Проблеми стратегічного планування на регіональному й муніципальному рівнях досліджені у працях науковців з державного управління О.І. Кілієвича, В.В. Тертички, Ю.П. Шарова. В.П. Тронь у своїх дослідженнях акцентує увагу на вивченні критеріїв і альтернатив при прийнятті стратегічних рішень. З.Є. Шершньова висвітлює сутність стратегічного планування на рівні організації.

На сьогодні недостатньо дослідженою залишається проблема вдосконалення державного стратегічного планування.

II. Постановка завдання

Метою статті є обґрунтування проблем державного стратегічного планування в Україні.

Завдання:

- сформулювати основні засади політики у сфері розбудови державності;
- визначити основні проблеми державного стратегічного планування.

III. Результати

Основними засадами політики у сфері розбудови державності є:

- розвиток демократії шляхом удосконалення механізму державного управління, здійснення парламентського контролю;
- вдосконалення системи проведення виборів до Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування;

- модернізація системи державної служби з урахуванням європейського досвіду на принципах професійності та політичної нейтральності;
- посилення відкритості та прозорості процесів підготовки і прийняття державних рішень та здійснення будь-яких дій, пов'язаних із формуванням і використанням бюджетних коштів, кадровими призначеннями на керівні посади в центральних органах виконавчої влади, судах, правоохоронних органах;
- забезпечення справедливого й доступного судочинства;
- забезпечення дотримання міжнародних стандартів незалежності суддів;
- посилення протидії корупції та тіньовій економічній діяльності, забезпечення безумовного дотримання принципів законності насамперед вищими посадовими особами держави, політиками, суддями, керівниками правоохоронних органів і силових структур;
- боротьба зі злочинністю шляхом поліпшення координації роботи правоохоронних органів, оптимізації їх структури, належного забезпечення їх діяльності [2].

Аналіз і оцінювання зовнішнього середовища (сканування середовища) – це процес, за допомогою якого розробники стратегічного плану контролюють зовнішні чинники з метою визначення можливостей і загроз для організації. Оцінювання зовнішнього середовища відбувається за трьома параметрами: всі можливі зміни, пов'язані із зовнішніми чинниками; загрозливі чинники; сприятливі чинники.

Зовнішнє середовище визначається такими чинниками:

1. Економічними: темпи інфляції, рівень зайнятості, міжнародний платіжний баланс, стабільність національної валюти, податкова ставка.

2. Політичними: політична ситуація в державі, склад парламентської більшості, політика глави держави, законодавчі документи.

3. Соціальними: зміна очікувань у суспільстві, мораль суспільства, демографічні умови, ставлення населення до підприємництва.

Чинники зовнішнього середовища характеризуються такими ознаками: взаємозалежністю – вплив одного чинника на інший; складністю середовища – кількість чинників, на які організація повинна реагувати, а також рівень їх варіативності; рухливістю середовища – швидкість, з якою відбуваються зміни в оточенні організації; невизначеністю зовнішнього середовища. Отже, слід розглядати чимало чинників, аналізуючи зовнішнє середовище.

З метою аналізу сильних і слабких сторін організації рекомендовано виявити внутрішні змінні, на які можна справляти управлінський вплив. Внутрішні змінні організації – це ситуаційні чинники всередині самої організації, які зазнають змін. Вони, як правило, – результат управлінських рішень. Основними змінними є: цілі – конкретне кінцеве становище чи бажаний результат; структура – логічне співвідношення рівнів управління; завдання – робота, яка повинна бути виконана в наперед установлені строки і наперед обумовленим способом; персонал – центральний чинник в організації [8].

Формулювання стратегій – один із суттєвих компонентів стратегічного управління, що передбачає визначення особливостей процесу створення окремих стратегій і “стратегічного набору”. Враховуючи, що стратегія – це спосіб досягнення результату, сформульованого у вигляді мети, можна стверджувати, що формулювання стратегій є процесом, у ході якого керівники встановлюють місію, формують систему цілей, обирають стратегії, а також попередньо визначають усі складові процесу стратегічного управління [11].

Реалізація державних стратегій здійснюється шляхом побудови та реалізації державних цільових програм.

Державна цільова програма – це комплекс взаємопов’язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв’язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць [4].

Відповідно до Закону України “Про державні цільові програми”, державні цільові програми поділяються на:

- загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля – це програми, які охоплюють усю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними й місцевими органами виконавчої влади;
- інші програми, метою яких є вирішення окремих проблем розвитку економіки й

суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки [4].

Державні цільові програми класифікуються за масштабами розробки й реалізації, своєю спрямованістю та строками реалізації.

За масштабами розробки й реалізації державні цільові програми поділяються на:

- загальнодержавні програми, які охоплюють усю територію держави або значну кількість її регіонів;
- програми для вирішення окремих проблем розвитку економіки, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць.

За своєю спрямованістю державні цільові програми є таких видів:

- економічні, метою яких є вирішення комплексних галузевих і міжгалузевих проблем виробництва, підвищення його ефективності та якісних характеристик, забезпечення ресурсозбереження, створення нових виробництв;
- програми регіонального розвитку, що мають державне значення;
- наукові, метою яких є забезпечення виконання фундаментальних досліджень у галузі природничих, суспільних і технічних наук;
- науково-технічні, що розробляються для вирішення найважливіших науково-технічних проблем, створення принципово нових технологій, засобів виробництва, матеріалів, іншої наукоємної та конкурентоспроможної продукції;
- соціальні, що передбачають вирішення проблем підвищення рівня та якості життя, проблем безробіття; посилення соціального захисту населення; поліпшення умов праці; розвиток охорони здоров’я та освіти;
- національно-культурні, спрямовані на вирішення проблем національно-культурного розвитку, збереження національно-культурної спадщини, задоволення інтелектуальних і духовних потреб людини;
- екологічні, метою яких є здійснення загальнодержавних природоохоронних заходів, запобігання катастрофам екологічного характеру та ліквідація їх наслідків;
- оборонні, що розробляються з метою посилення обороноздатності держави;
- правоохоронні, спрямовані на забезпечення правоохоронної діяльності, боротьби із злочинністю та державної безпеки.

За строками реалізації державні цільові програми класифікуються таким чином:

- довгострокові, термін реалізації яких від 10 до 20 років;

- середньострокові, термін реалізації яких від 1 до 10 років;
- короткострокові, термін реалізації яких до 1 року [2].

Відповідно до Порядку розроблення та виконання державних цільових програм, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. № 106, ініціаторами розроблення програми можуть бути Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, Національний банк, Національна академія наук, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські ради, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська й Севастопольська міські держадміністрації.

Ініціювання розроблення програми здійснюється за таких підстав:

- наявність проблеми, яку не можна вирішити засобами територіального чи галузевого управління та яка потребує державної підтримки, координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування;
- відповідність мети програми пріоритетним напрямкам державної політики, визначеним у законах України, указах Президента України, програмах діяльності Кабінету Міністрів України, а також у міжнародних договорах (з посиланням на джерело);
- необхідність забезпечення міжгалузевих і міжрегіональних зв'язків;
- наявність реальних можливостей для забезпечення виконання програми: фінансових ресурсів – коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел, матеріально-технічних і трудових ресурсів [6].

Законом України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку” визначено правові, економічні й організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку України.

Варто зазначити, що цим законом затверджені лише середньо- та короткостроковий період. Це означає, що відсутній нормативний документ, який визначає головні засади стратегічного довгострокового планування.

Прогноз економічного й соціального розвитку України на середньостроковий період розробляється на п'ять років. Аналіз державних цільових програм засвідчує, що вони розроблені на середньостроковий період. Отже, на сьогодні відсутній механізм довгострокової програми.

Порядком розроблення та виконання державних цільових програм затверджено, що ініціатор погоджує в установленому порядку проект концепції програми з Мінфіном, Мін-

соцполітики, МОНмолодьспортом (з наукових, науково-технічних та інноваційних питань, питань трансферу технологій), Мінприроди (з питань, що становлять підвищену екологічну небезпеку), Держенергоефективності (з питань енергозбереження), Держінвестпроектом та іншими заінтересованими органами виконавчої влади.

Проект Загальнодержавної цільової програми після схвалення Кабінетом Міністрів України разом з проектом закону про її затвердження подається в установленому порядку до Верховної Ради України [7].

Недоліки цільових програм можна умовно поділити на дві групи: зовнішні (глобальні) і внутрішні (локальні). Перші є спільними для всіх цільових програм, незалежно від рівня управління, на якому вони реалізуються. Вони існують унаслідок недосконалості наукової бази програмно-цільового програмування в країні недостатнього досвіду успішної реалізації цільових програм; недосконалості законодавства, що регламентує процес створення, виконання й оцінювання ефективності цільових програм на різних рівнях; відсутності достатньої юридичної сили цільових програм; високого рівня залежності від рішень, що приймаються на державному рівні. Друга група проблем пов'язана безпосередньо з процесом розроблення та управління цільовими програмами.

Розглянувши роботу центральних органів виконавчої влади з розроблення та виконання державних цільових програм і проаналізувавши комплекс проблем, що виникають під час її здійснення, Рада національної безпеки і оборони України відзначила наявність суттєвих системних недоліків у цій сфері.

Відсутність ефективних механізмів контролю за розробленням центральними органами виконавчої влади державних цільових програм призводить до того, що більшість затверджених програм не відповідає вимогам Закону України “Про державні цільові програми”, зокрема не визначає конкретних заходів, обсягів та джерел фінансування, державних замовників, відповідальних виконавців, очікуваних результатів тощо.

Процесу фінансування державних цільових програм бракує системності та пропорційності.

Наявне законодавче регулювання програмного й бюджетного планування зумовлює неузгодженість у підходах до проблем, вирішення яких потребує державної підтримки, та виникнення невідповідностей між запланованими показниками програм і їх виконанням. Зокрема, є недосконалим механізм фінансування державних цільових програм, основний принцип якого – дотримання граничних обсягів фінансування розпорядника бюджетних коштів, який є державним замовником чи виконавцем відпо-

відної програми, а не забезпечення обсягів фінансування, передбачених такою програмою.

Іншою характерною проблемою є нерівномірність фінансування державних цільових програм протягом року.

Водночас наявні численні факти бюджетних правопорушень і зловживань, у тому числі таких, як нецільове використання коштів державного бюджету, виділених на виконання окремих програм.

Ще однією проблемою є незадовільне звітування державних замовників та виконавців про хід виконання державних цільових програм. Зокрема, набуває поширення практика ненадання заключних звітів про результати виконання державних цільових програм, строки виконання яких закінчилися. Значна частина звітів про результати виконання державної цільової програми не містить даних щодо досягнення очікуваних результатів, а також належних пояснень про причини недофінансування заходів програми.

Відсутність ефективних механізмів контролю за розробленням і виконанням державних цільових програм призвела до існування великої кількості програм, які не виконуються через недофінансування [9].

Аналіз існуючих в Україні державних цільових програм свідчить про те, що під час розробки багатьох із них було допущено серйозні помилки на стадіях формулювання проблем, цілей, побудови цілереалізуючої системи, контролю. Значні недоліки були й у процесі забезпечення програмних заходів наявними ресурсами. Подолання названих недоліків потребує чіткого додержання всіх правил і процедур програмно-цільового ме-

тоду планування, а також удосконалення діяльності державного апарату [1].

Суттєвою проблемою на цьому етапі є відсутність єдиного координаційного центру, який би здійснював державне планування, прогнозування, узгодження напрямів і змісту державних цільових програм, а також визначав би пріоритети їх фінансування.

У світовій практиці планування являє собою досить складний вид розумової діяльності, який має такі особливості:

1. Планування – це завжди попереднє прийняття рішень, тобто воно націлене на досягнення певних результатів у перспективі.

2. Досягнення планованого результату визначається дією великої сукупності взаємопов'язаних умов і чинників, що призводить до постійних змін як у самому об'єкті планування, так і в зовнішньому щодо нього середовищі. Тому треба пам'ятати, що майбутній стан об'єкта планування завжди є невизначеним, вирішення одних проблем не гарантує, що не буде інших, навіть складніших. Унаслідок цього система планування повинна бути гнучкою, здатною адаптуватися до постійних змін як об'єкта, так і зовнішнього середовища. Іншими словами, план має потребу в постійному коригуванні.

3. Процес планування завжди пов'язаний як із запобіганням помилковим діям, так і зі скороченням числа невикористаних можливостей [8].

У побудові довгострокових стратегій цікавим є досвід Австралії. Державна стратегія презентує бачення для Західної Австралії до 2050 р. і далі [12]. Вона базується на плануванні принципів, стратегічних цілей і державних стратегічних напрямів (див. табл.).

Таблиця

Структура стратегічних напрямів [13]

Стратегічний напрям	Мета/функція
Об'єктивність	Бажаний результат стратегічного напрямку
Осяжність	Резюме стратегічних державних напрямів
Ключові факти	Найважливіші корисні дані та інформація про стратегічні напрями
Ключова тенденція	Ключовий елемент стратегічного напрямку, який буде сприяти досягненню мети
Державні виклики	Проблеми, що мають бути розглянуті, коли надійде справа

Вирішенню проблеми довгострокового державного стратегічного планування допоможе вивчення зарубіжного досвіду у побудові довгострокових стратегій.

IV. Висновки

Реалізація державних стратегій в Україні здійснюється шляхом побудови та реалізації державних цільових програм.

Процес державного стратегічного планування в Україні має суттєві недоліки, які можна умовно поділити на дві групи: зовнішні (глобальні) і внутрішні (локальні). Перші є спільними для всіх цільових програм, незалежно від рівня управління, на якому вони реалізуються. Друга група проблем пов'язана

безпосередньо з процесом розроблення й управління цільовими програмами.

Досягнення планованого результату визначається дією великої сукупності взаємопов'язаних умов і чинників, що призводить до постійних змін як у самому об'єкті планування, так і в зовнішньому щодо нього середовищі.

На сьогодні в Україні бракує досвіду довгострокового стратегічного планування та ефективної реалізації державних стратегічних програм.

Перспективами подальших досліджень має стати обґрунтування теоретичних засад державного стратегічного планування.

Список використаної літератури

1. Державне програмно-цільове планування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.refine.org.ua/pageid-987-3.html/>.
2. Гриньова В.М. Державне регулювання економіки : підручник / В.М. Гриньова, М.М. Новікова. – К., 2008. – 398 с.
3. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 527.
4. Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.2004 р. № 1621 // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – С. 352.
5. Порядок розроблення та виконання державних цільових програм : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 р. № 106 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>.
6. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 р. № 106 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>.
7. Малиновський В.Я. Стратегічне планування / В.Я. Малиновський // Державне управління : навч. посіб. – Луцьк : Ред.-вид. відд. “Вежа” Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с.
8. Стратегічне планування в державному управлінні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua-referat.com>.
9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27.03.2009 р. “Про роботу центральних органів виконавчої влади з планування та виконання державних цільових програм” : Указ Президента України № 474/2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/>.
10. Шаров Ю.П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти / Ю.П. Шаров. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.
11. Шершньова З.Є. Стратегічне управління : підручник / З.Є. Шершньова. – К. : КНЕУ, 2004. – 699 с.
12. State Planning Strategy (Draft) – 2012 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.planning.wa.gov.au/publications/6561.asp>.
13. The strategic direction. Shaping WA to 2050 and beyond [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.planning.wa.gov.au/dop_pub_pdf/003._The_strategic_directions.pdf.

Стаття надійшла до редакції 03.02.2014.

Евмешкина Е.Л. Проблемы государственного стратегического планирования в Украине

В статье обоснованы проблемы государственного стратегического планирования. Сформулированы основы политики в сфере построения государственности. Исследован зарубежный опыт построения долгосрочных государственных стратегий.

Ключевые слова: стратегическое планирование, государственная стратегия, государственное стратегическое планирование.

Yevmieshkina O. Problems of state strategic planning in Ukraine

In the article are reasonable the problems of the state strategic planning in Ukraine. Basic principles of politics are set in the field of development of the state system. Author is investigational foreign experience of construction of long-term state strategies.

Strategic planning - a heuristic activity associated with uncertain area of research, since beyond the immediate boundaries of the known facts and relationships. The aim of the article is to study the problems of state strategic planning in Ukraine.

Analysis and evaluation of the environment is the process by which developers of the strategic plan for controlling external factors to identify opportunities and threats to the organization. Evaluation of the environment occurs in three ways: all the possible changes due to external factors; threatening factors, predisposing factors. The implementation of public policies carried out by the construction and implementation of government programs. State Program is a set of related tasks and activities that are aimed at solving the most important problems of the state, some sectors of the economy or administrative units. Law “On State Forecasting and development programs of economic and social development” approved only in the medium and short term. This means that there is no regulatory document that defines the main principles of strategic long-term planning.

State strategic planning process in Ukraine has significant flaws that can be divided into two groups: external (global) and inward (local). The first are common to all target applications regardless of the level of management at which they are sold. The second set of problems relates directly to the process of developing and managing targeted programs. Today in Ukraine is not experienced in a long-term strategic planning and effective implementation of the national strategic programs.

Key words: strategic planning, state strategy, state strategic planning.

УДК 354:336.025

Л.В. Кривонос

аспірант

Національна академія державного управління при Президентові України

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ (ВІДМИВАННЮ) ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ: СУЧАСНИЙ СТАН І ШЛЯХИ РОЗВИТКУ

У статті проаналізовано сучасну ситуацію у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, чи фінансуванню тероризму в Україні та надано пропозиції щодо запровадження на державному рівні невідкладних організаційних і практичних заходів для кардинального підвищення ефективності державного управління в зазначеній сфері.

Ключові слова: легалізація (відмивання) доходів, протидія відмиванню доходів, фінансування тероризму, доходи, отримані злочинним шляхом.

І. Вступ

У будь-якій країні сучасного світу, незалежно від рівня розвитку її соціально-економічної і правової систем, проникнення в національну економіку легалізованих кримінальних капіталів призводить до встановлення контролю над окремими секторами економіки з боку злочинних організацій, поширення корупції, засобів і методів кримінальної конкуренції, переорієнтації діяльності економічних суб'єктів в інтересах злочинних організацій і в результаті – до істотної деформації державної економічної системи в цілому та проблем державного управління у сфері боротьби з відмиванням грошей.

Актуальність дослідження проблем державного управління у сфері протидії легалізації злочинних доходів визначається, перш за все, розпорошеністю думок учених і практиків щодо перспективних напрямів в організації ефективної системи протидії цьому кримінальному феномену. Види і форми сучасної організованої злочинності надзвичайно різноманітні, відповідно, легалізація злочинних доходів являє собою серйозну загрозу для державної політики всіх країн світового співтовариства, оскільки це явище впливає на стан національної економіки [5, с. 164].

Державне регулювання запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, спирається на обґрунтовану державну стратегію, що реалізується в діяльності системи фінансового моніторингу, яка, зокрема, передбачає:

- діяльність спеціально уповноваженого органу з питань фінансового моніторингу як координувального центру, забезпечення його політичної та матеріальної незалежності;

- створення Єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, використання баз даних усіх державних органів;
- співробітництво Держфінмоніторингу з державними органами, що контролюють діяльність суб'єктів первинного фінансового моніторингу;
- співробітництво Держфінмоніторингу з правоохоронними органами;
- відстеження Держфінмоніторингом стану розгляду матеріалів, переданих правоохоронним органам;
- використання міжнародного досвіду й активну участь у міжнародному співробітництві.

Завдяки цій стратегії в Україні створено державний механізм у сфері боротьби з відмиванням грошей, який включає:

- спеціально уповноважений орган;
- державні органи, що здійснюють нагляд і контроль за дотриманням суб'єктами первинного фінансового моніторингу законодавства у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом;
- правоохоронні органи;
- суб'єкти первинного фінансового моніторингу – надавачі фінансових послуг.

Роль уповноваженого органу виконує в Україні Державний комітет фінансового моніторингу Міністерства фінансів.

Окремим питанням державного управління у сфері боротьби з відмиванням грошей присвячені праці таких науковців, як: О.І. Барановський [1], С.А. Буткевич [2], З.С. Варналій [14], Л.К. Воронова [3], С.Г. Гурій [11], Л.М. Доля [5], І.В. Коломієць [8], В.А. Некрасов [10], С.А. Солодников [12], С.О. Сиянський [15] та ін.

Державна політика розвинутих країн активно розпочала боротьбу з відмиванням грошей на початку 1980-х рр. У країнах СНД процес формування ринкових відносин значною мірою випередив розвиток системи державного контролю за рухом грошових коштів, що в поєднанні з лібералізацією економічних відносин та іншими обставинами створило сприятливе середовище для незаконного отримання грошових коштів та іншого доходу, вливання їх у легальну економіку та інвестування цих коштів у розвиток злочинної діяльності [3, с. 156].

Можна стверджувати, що на сучасному етапі в Україні відсутній достатній досвід державного регулювання проблем виявлення та припинення фактів легалізації злочинних доходів і їх конфіскації.

Вітчизняні вчені та практики не дійшли спільної думки щодо застосування важелів і методів державного регулятивного впливу в зазначеній сфері. Учені вважають, що наявного державного інструментарію недостатньо для боротьби з легалізацією доходів, отриманих злочинним шляхом. Однак аналіз чинного законодавства свідчить, що навіть уже наявний правовий інструментарій не завжди використовується ефективно [2, с. 246].

Небезпека відмивання грошей полягає ще й у тому, що її масштаби практично не піддаються точному статистичному обліку, у зв'язку з чим наявна світова, європейська й вітчизняна статистика не відображає реальну динаміку перерозподілу кримінальних капіталів. Боротьбу з відмиванням злочинних доходів нині розглядають як один із пріоритетних напрямів державного управління в багатьох країнах світу. Проте сфера державного регулювання запобігання легалізації злочинних доходів має цілий комплекс проблемних питань.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати сучасний стан державного регулювання запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму, надати пропозиції щодо запровадження невідкладних організаційних і практичних заходів для підвищення ефективності державного управління в зазначеній сфері.

III. Результати

Наслідки явища глобалізації в політичному, соціально-економічному, фінансовому чи інших аспектах сучасних міжнародних відносин суперечливі й неоднозначні, оскільки не обмежуються лише позитивними або негативними чинниками. Багатогранність глобалізації, можливо, вивчено не до кінця, проте можна зробити деякі проміжні висновки.

Один із них полягає в тому, що державам, як основним акторам системи міжна-

родних відносин, стає все важче на державному рівні контролювати ті процеси, які відбуваються в економічній, політичній та інших сферах діяльності. Державні кордони стають формальним фактором, створюючи видимість суверенітету, але фактично не регулюючи і не обмежуючи потоки, що проходять через них у вигляді ресурсів: грошей, товарів, інформації, людей і технологій [1, с. 125].

Особливе занепокоєння викликає проблема державного контролю за транскордонними фінансовими потоками, які є одним з найважливіших чинників світової політики, що негативно впливає на процеси прийняття рішень практично в усіх сферах державної політики. Яскравим підтвердженням цьому є світова фінансова сфера, де транснаціональні операції з грошима або іншими похідними інструментами за участю держав, кредитних організацій, фізичних осіб відбуваються миттєво.

Очевидно, що досягнутий прогрес у швидкості фінансових транзакцій, у тому числі при використанні інтернет-технологій, електронного банкінгу, привабливий не лише для легальних структур (фінансових інститутів, урядів, компаній), а й для незаконних (кримінальних, терористичних) груп, що використовують усі технологічні досягнення для максимізації власного прибутку або для фінансування нелегальної діяльності [3, с. 233].

Необхідність імплементації нових стандартів FATF у державній політиці протидії відмиванню коштів, одержаних злочинним шляхом, зумовлює потребу загальної оцінки ситуації в цій сфері, визначення основних чинників, які негативно впливають на цю систему.

Прогрес, якого було досягнуто в Україні у сфері розбудови державної системи протидії відмиванню коштів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму внаслідок прийняття Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України” № 4652-VI від 13.04.2012 р., позитивно позначився на ефективності збору та аналізу інформації про фінансові операції.

За даними Державної служби фінансового моніторингу (рис. 1), кількість узагальнених матеріалів, поданих Державною службою фінансового моніторингу до правоохоронних органів, у 2012 р. порівняно з попереднім роком зросла майже удвічі (на рис. 1 ліворуч відображено динаміку кількості поданих узагальнених матеріалів, а праворуч – додаткових узагальнених матеріалів). Найбільшу кількість узагальнених матеріалів подають до Міністерства внутрішніх справ та Міністерства доходів і зборів України.

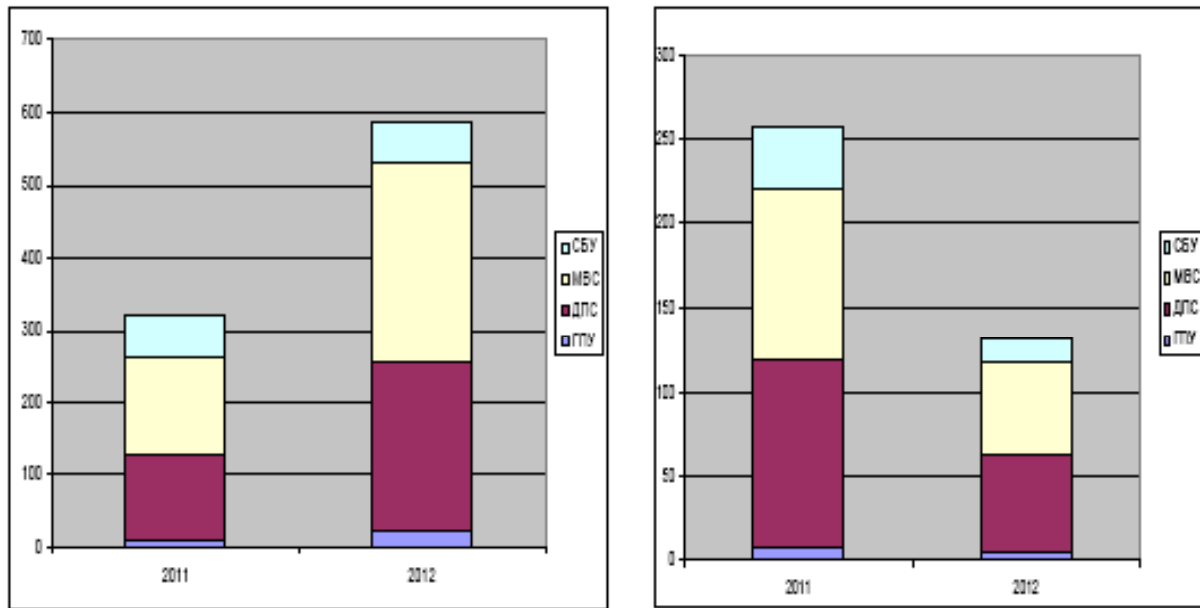


Рис. 1. Динаміка кількості узагальнених матеріалів та додаткових узагальнених матеріалів за даними Держфінмоніторингу України за 2011 та 2012 рр.

Кількість додаткових узагальнених матеріалів демонструє скорочення, яке означає, що додаткова інформація щодо поданих раніше узагальнених матеріалів з'являється в 2012 р. рідше, ніж у 2011 р. У 2011–2012 рр. нова інформація з'являлась щодо поданих у минулому узагальнених матеріалів, які належать до компетенції Державної податкової служби та Міністерства внутрішніх справ, що свідчить про систематичний характер виникнення підозрілої поведінки у певних суб'єктів господарювання та недосконалість державної політики, спрямованої на виявлення таких підозр [7].

Водночас при певному збільшенні кількості використаних узагальнених матеріалів у кримінальних провадженнях їх значна кількість залишається незадіяною. За даними Державної служби фінансового моніторингу (рис. 1), із поданих у 2011 р. 323 узагальнених матеріалів та 257 додаткових узагальнених матеріалів використано в матеріалах кримінального провадження 118, тобто 37% від узагальнених матеріалів або 20% від усіх поданих матеріалів. У 2012 р. було використано в матеріалах кримінального провадження 28% узагальнених матеріалів, або 23% усіх поданих матеріалів [7].

Низький рівень використання узагальнених матеріалів правоохоронними органами може свідчити про недостатній рівень міжвідомчого співробітництва, а також про невідповідність системи оцінювання ризику Державної служби фінансового моніторингу й державних процедур виявлення та боротьби з операціями із легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму.

Зміни у функціонуванні державної системи протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму позначилися на кількості обвинувальних вироків у відповідних матеріалах кримінального провадження (рис. 2, 3). У 2011 р. за 26% матеріалів кримінального провадження, щодо яких було закінчено провадження та які було направлено до суду, було винесено обвинувальний вирок, у 2012 р. – за 57% матеріалів кримінального провадження [6].

За даними Генеральної прокуратури України, можна зробити висновок, що для діяльності з легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, в Україні характерне так зване “самовідмивання”, оскільки після одного випадку у 2011 р. “професійного відмивання” в наступні роки це явище не було зафіксовано, тобто існує така тенденція, що особа, яка вчинила предикатний злочин, надалі сама займається легалізацією отриманих злочинним шляхом коштів.

Державне регулювання запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, є вкрай необхідним з трьох основних причин.

По-перше, такі заходи дають можливість виявляти злочини, спрямовані на отримання “брудних” коштів (корупція, наркобізнес, шахрайство, ухилення від сплати податків та інші форми організованої злочинності).

По-друге, відмивання доходів сприяє розвитку міжнародної корупції, що підтримує зусилля України, спрямовані на становлення демократичних політичних інститутів та стабільної національної економічної системи.

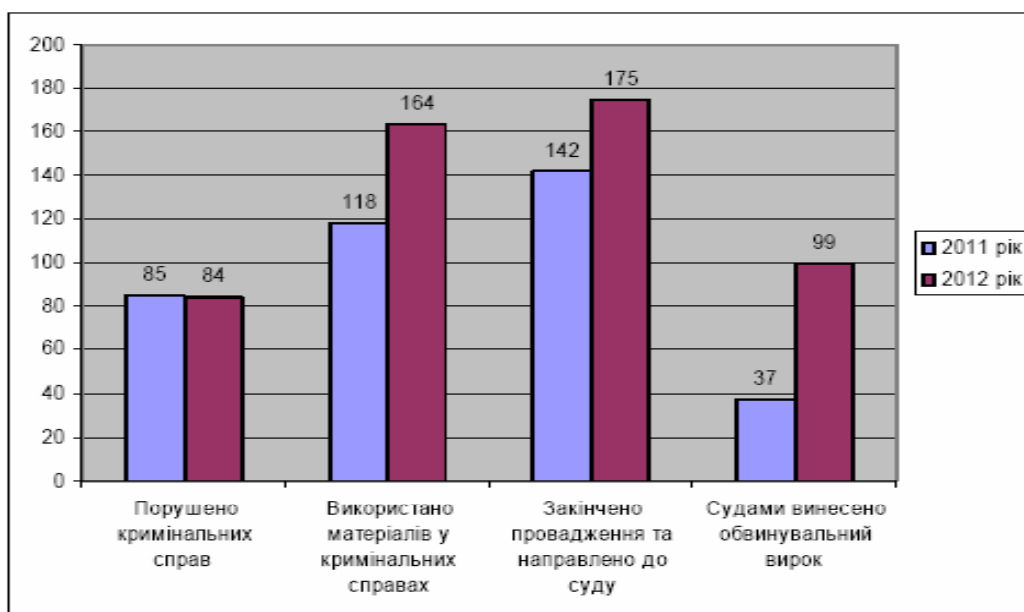


Рис. 2. Динаміка провадження справ, пов'язаних із легалізацією (відмиванням) коштів, одержаних злочинним шляхом, правоохоронними органами в 2011–2012 рр.

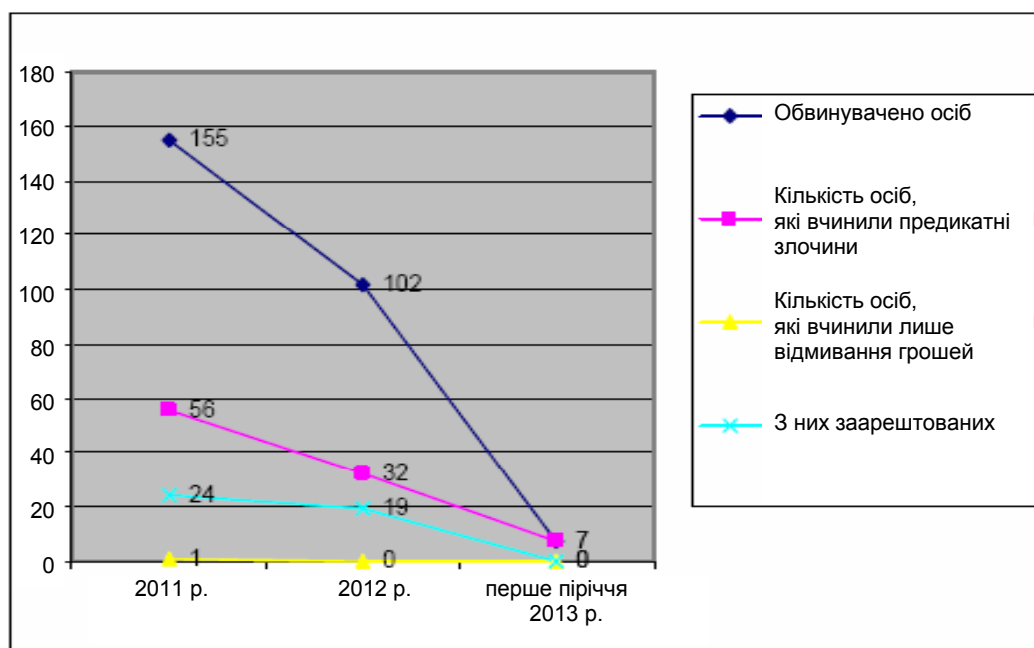


Рис. 3. Динаміка виконання проваджень за кримінальними правопорушеннями за даними Генпрокуратури з метою легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом

По-третє, боротьба із цим економічним злочинном допомагає захистити цілісність української фінансової системи від негативного впливу кримінального капіталу.

Дані Генеральної прокуратури України (рис. 4) свідчать, що система вилучення доходів, одержаних злочинним шляхом, в обвинувачених осіб зазнала значного вдосконалення, оскільки вилучення доходів, отриманих злочинним шляхом, під час досудового слідства становить у 2011 р. 14%, у 2012 р. – 17%,

а в першому півріччі 2013 р. – 68% від установленої суми доходів, одержаних злочинним шляхом.

Накладання арешту на майно, одержане злочинним шляхом, у банках та інших кредитно-фінансових установах у 2011–2012 рр. здійснювалось рідко, а в першому півріччі 2013 р. такий захід домінує, що свідчить про налагодження міжвідомчого співробітництва між державними, правоохоронними органами та фінансово-кредитними установами.

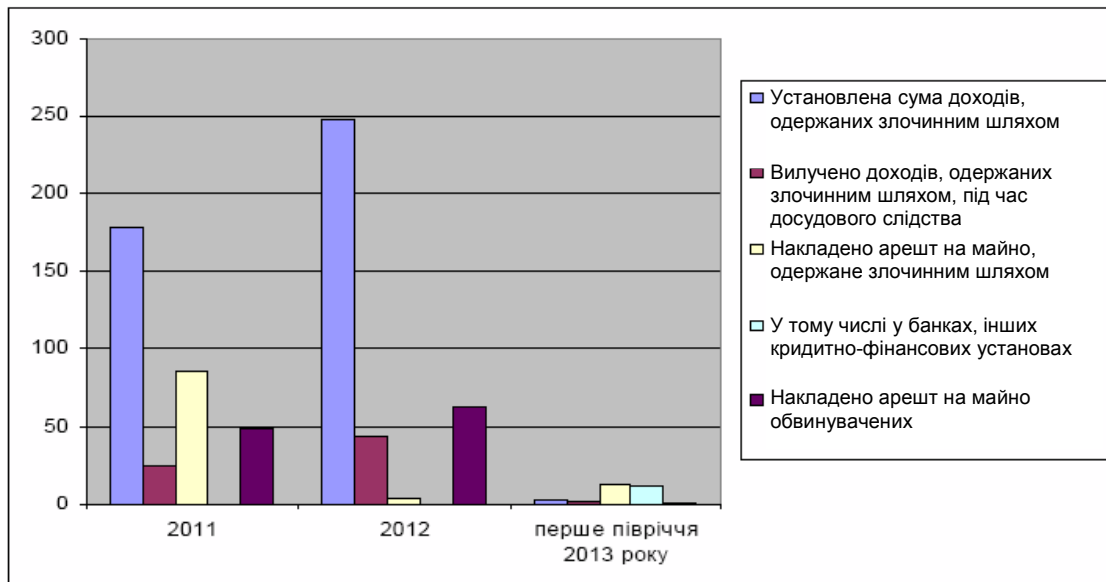


Рис. 4. Динаміка відчуження в обвинувачених осіб доходів, одержаних злочинним шляхом, за даними Генпрокуратури, грн

IV. Висновки

Аналіз стану державного регулювання запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму дав змогу виявити такі слабкі місця в цій системі:

1. Відсутність налагодженого міжвідомчого співробітництва між Державною службою фінансового моніторингу та правоохоронними органами, оскільки значна частина проведеної роботи (70%) залишається незадіяною у кримінальних справах. Зближення вимог до складання узагальнених матеріалів Державною службою фінансового моніторингу з вимогами відкриття матеріалів кримінального провадження правоохоронними органами дало б змогу зробити їх співробітництво продуктивнішим [11, с. 158].

2. Відсутність налагодженого міжвідомчого співробітництва між державними, правоохоронними органами та судовою гілкою влади, оскільки доведення вчинення предикатних кримінальних правопорушень обвинуваченою особою становить лише 26%, щодо решти (74%) факти вчинення предикатних кримінальних правопорушень не було доведено, що може свідчити як про низьку ефективність оперативної розвідувальної роботи, так і про прояви корупції в судовій владі [10, с. 75].

3. Відсутність випадків накладання арешту на доходи, одержані злочинним шляхом, які розміщені за кордоном, що свідчить про відсутність взаємодії вітчизняних правоохоронних органів із правоохоронними органами інших держав з метою виявлення доходів осіб, які підозрюються у вчиненні предикатних кримінальних правопорушень в Україні, а також відсутність процедури повернення доходів, одержаних злочинним шляхом, отриманих

унаслідок легалізації (відмивання) коштів або фінансування тероризму, які були вивезені за кордон [12, с. 142].

У зв'язку із цим актуальним є запровадження на державному рівні рекомендацій Типологічного звіту FATF щодо конкретних факторів ризику, пов'язаного з легалізацією (відмиванням) доходів від корупції (червень 2012 р.), що був підготовлений міжурядовою організацією, яка займається виробленням світових стандартів у сфері протидії відмиванню злочинних доходів, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення – Групою розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) [13, с. 1630], зокрема Рекомендацій 12.

Згідно із цими рекомендаціями, підзвітні суб'єкти повинні мати відповідні системи управління ризиками для визначення того, чи є особа або бенефіціарний власник політичним діячем. Щодо державних посадових осіб та осіб, які наділені міжнародною організацією відповідними функціями, підзвітні установи повинні застосовувати конкретні посилені заходи належної перевірки, встановлені в Рекомендації 12, у разі ділових відносин, що становлять підвищений ризик. Така перевірка є найважливішим засобом для виявлення та припинення відмивання доходів від корупції і становить нагальну необхідність. Сенса цих заходів очевидний: особи, які належать до цих категорій, унаслідок свого статусу можуть створювати високий ризик відмивання грошей [16].

Отже, основними напрямками вдосконалення цієї системи мають стати:

- розбудова ефективної системи повернення із-за кордону коштів та активів, одержаних злочинним шляхом унаслідок

- операцій з легалізації (відмивання) коштів та фінансування тероризму, зокрема створення механізмів повернення активів, одержаних злочинним шляхом, відповідно до рекомендацій ООН, Світового банку та ініціативи StaR [5];
- розширення переліку предикатних кримінальних правопорушень відповідно до стандартів FATF від 16.02.2012 р., зокрема включення до нього переліку ухилення від сплати податків, та внесення відповідних змін до ст. 209 Кримінального кодексу України, із виключенням фрази “за винятком діянь, передбачених статтями 212 і 212-1 Кримінального кодексу України”;
 - встановлення державного контролю за фінансовими операціями публічних осіб України шляхом внесення до Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму” змін, які поширюють поняття “публічна особа” на осіб, котрі виконують або виконували публічні функції в Україні;
 - уніфікація з метою поглиблення міжвідомчого співробітництва вимог до складання узагальнених матеріалів Державною службою фінансового моніторингу з вимогами відкриття матеріалів кримінального провадження правоохоронними органами.
- Список використаної літератури**
1. Барановський О.І. “Відмивання” грошей: сутність та шляхи запобігання / О.І. Барановський. – Х. : Форт, 2003. – 472 с.
 2. Буткевич С.А. Окремі аспекти юридичної відповідальності за порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом / С.А. Буткевич // Актуальні проблеми правового регулювання господарської діяльності в сучасній Україні : матеріали Міжвуз. наук.-практ. конф. (м. Сімферополь, 19 грудня 2008 р.). – Сімферополь : КРП “Вид-во “Кримнавчпеддержвидав”, 2008. – С. 246–250.
 3. Воронова Л.К. Финансовое право : учеб. пособ. [для студентов юрид. вузов и факультетов] / Л.К. Воронова, И.Е. Криничкий, Н.П. Кучерявенко. – Х. : Право, 2006. – 384 с.
 4. Грінберг Т. Повернення вкрадених активів: керівництво із повернення активів поза кримінальним провадженням [Електронний ресурс] / Т. Грінберг. – Режим доступу: // https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/NCB_Russian.pdf.
 5. Доля Л.М. Легалізація (“відмивання”) доходів, отриманих злочинним шляхом, як міжнародна проблема / Л.М. Доля // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2001. – № 4. – С. 51–56.
 6. Звіт Генеральної прокуратури про протидію легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=106783.
 7. Інформація про розгляд правоохоронними органами узагальнених матеріалів, наданих Держфінмоніторингом України у 2012 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat_id=83&art_id=12671&lang=uk.
 8. Коломієць І.В. Державний фінансовий моніторинг в Україні: сучасний стан і шляхи вдосконалення / І.В. Коломієць // Форум права. – 2010. – № 11. – С. 164–169.
 9. Конвенція Організації Об’єднаних Націй проти корупції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.
 10. Некрасов В.А. Виявлення легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом (оперативно-розшуковий аспект) : навч.-практ. посіб. / В.А. Некрасов, Л.В. Борець, С.Ю. Мироненко. – К. : Скіф : КНТ, 2008. – 88 с.
 11. Протидія легалізації злочинних доходів і фінансуванню тероризму : навч. посіб. / С.Г. Гурий, С.М. Ключке, В.М. Кірсанов та ін. – К. : Такі справи, 2008. – 560 с.
 12. Солодников С.А. Терроризм и организованная преступность : монография / С.А. Солодников. – М. : ЮНИТА-ДАНА : Закон и право, 2008. – 173 с.
 13. Про Сорок рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) : Постанова Кабінету Міністрів України та Національного банку України від 28.08.2001 р. № 1124 (зі змінами від 20.04.2004 р.) // Офіційний вісник України. – 2001. – № 35. – Ст. 1630.
 14. Тіньова економіка: сутність, особливості та шляхи легалізації : монографія [Електронний ресурс] / за ред. д-ра екон. наук, проф. З.С. Варналія 2006 рік. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/6book/ty_n_ekon/index.htm.
 15. Синянський С.О. Удосконалення національної системи протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, в умовах посилення інтеграційних процесів : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.05.01 / С.О. Синянський ; Укр. акад. зовніш. торгівлі. – К., 2005. – 20 с.
 16. Типологический отчет ФАТФ. Конкретные факторы риска, связанные с лега-

лизацией (отмыванием) доходов от коррупции. Июнь 2012 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Spe>

cific%20Risk%20Factors%20in%20the%20Laundering%20of%20Proceeds%20of%20Corruption_RUSSIAN.pdf.

Стаття надійшла до редакції 05.02.2014.

Кривонос Л.В. Государственное регулирование предупреждения и противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем: современное состояние и пути развития

В статье проанализирована современная ситуация в сфере предотвращения и противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, или финансированию терроризма в Украине и даны предложения по внедрению на государственном уровне неотложных организационных и практических мер по кардинальному повышению эффективности государственного управления в указанной сфере.

Ключевые слова: легализация (отмывание) доходов, противодействие отмыванию доходов, финансирование терроризма, доходы, полученные преступным путем.

Kryvonos L. State regulation of prevention and counteraction to legalization (laundering) of proceeds from crime: current status and development

This paper analyzes the current situation in the area of prevention and counteraction to legalization (laundering) of proceeds from crime or terrorist financing in Ukraine and provided suggestions for implementation at the national level urgent organizational and practical measures for drastic strengthen governance in this area.

For any of the countries of the modern world, regardless of the level of development of its socio-economic and legal systems, the penetration of the national economy legalized criminal funds is to establish control over certain sectors of the economy by criminal organizations, the spread of corruption, drugs and criminal methods of competition, reorientation of economic actors in the interest of criminal organizations, and as a result to a significant strain state of the economic system as a whole.

The international community has not only considers the legalization (laundering) of proceeds from crime to crime international character, but also identifies a number of international legal provisions of the requirement set under national law legally responsible for the distortion of the nature of funds derived from criminal activity and enable their penetration into the economy country.

The relevance of the study of management problems in the field of combating money laundering is defined primarily dispersed among scholars and practitioners views on promising areas in the efficient combating this criminal phenomenon. Types and forms of modern organized crime is extremely diverse, according legalization of proceeds from crime is a serious threat to all of the international community, since this phenomenon to some extent affect the criminal situation and the condition of the national economy.

The fight against "money" laundering is regarded as one of the priorities of combating organized crime in many countries. However, the scope of public prevention of money laundering is a complex of problems.

The above allows us to consider the matter as urgent scientific problem that has significant scientific and practical value for improving the theory and practice of public administration, including the legalization (laundering) of proceeds from crime.

Key words: legalization (laundering) of anti-money income, terrorist financing, the proceeds of crime.

ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЩОДО ПРИЗНАЧЕННЯ НА ПОСАДИ КЕРІВНИКІВ ДЕРЖАВНИХ КОМЕРЦІЙНИХ ПІДПРИЄМСТВ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто повноваження органів виконавчої влади щодо призначення на посади керівників державних комерційних підприємств та порядок їх реалізації. Проаналізовано порядок і процедурні питання реалізації органами виконавчої влади відповідних повноважень. Виявлено недоліки чинного законодавства та управлінської практики, а також неврегульовані питання щодо порядку й процедур реалізації повноважень органів виконавчої влади щодо призначення керівників державних підприємств. Надано практичні рекомендації з удосконалення законодавства та практики його застосування.

Ключові слова: орган виконавчої влади, керівник державного комерційного підприємства, процедура призначення на посаду керівника державного підприємства.

I. Вступ

Призначення на посаду керівника державного комерційного підприємства є одним із важливих управлінських повноважень держави – власника майна підприємства, яке реалізується уповноваженими органами виконавчої влади. Від оптимального здійснення цього повноваження значною мірою залежить ефективність роботи державних комерційних підприємств, а отже, стан державного сектору економіки України, частка якого у ВВП становить 37% [18]. Між тим, на урядовому рівні визнано, що, за результатами оцінювання Мінекономрозвитку управління державним майном, близько 60% суб'єктів господарювання є неефективними [5]. Тому актуальними питаннями є вдосконалення нормативно-правового забезпечення та практики реалізації уповноваженими органами виконавчої влади повноважень щодо призначення керівників державних комерційних підприємств.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, які стосуються керівників державних комерційних підприємств, свідчить, що більшість з них присвячені загальним питанням правового статусу директорів підприємств як суб'єктів трудових правовідносин, а також застосуванню контрактної форми трудового договору з керівником підприємства. Серед останніх досліджень правового статусу керівника підприємства та укладення з ним контракту слід назвати праці Р. Блажко, А.П. Денисенка, Ю.В. Ісаєва, К.А. Малиновської, Д.В. Могили. Між тим, аналіз управлінських повноважень органів виконавчої влади щодо призначення керівників ДКП та порядку їх реалізації залишився поза увагою науковців.

II. Постановка завдання

Мета статті – комплексний аналіз управлінських повноважень органів державної влади щодо призначення керівників державних комерційних підприємств, порядку їх реалізації та надання практичних рекомендацій з удосконалення законодавства у відповідній сфері.

III. Результати

Державне комерційне підприємство (далі – ДКП) засновується на державній власності і створюється для здійснення державного підприємництва. Управління таким підприємством здійснює одноосібний керівник – директор чи генеральний директор, призначений у розпорядчому порядку відповідним органом виконавчої влади, уповноваженим здійснювати управління державною власністю. Враховуючи значне коло повноважень керівника ДКП, можна стверджувати, що від правильного підбору його кандидатури значною мірою залежить ефективність управління державною власністю.

Загальна норма ст. 73 Господарського кодексу України встановлює, що керівник державного унітарного підприємства (в тому числі ДКП) призначається органом, до сфери управління якого входить підприємство [3].

Чинне законодавство визначає органи, які мають повноваження щодо призначення на посаду керівників державних комерційних підприємств. Такими органами є органи виконавчої влади, уповноважені здійснювати управління об'єктами державної власності, а саме: Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації.

Повноваження Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) щодо призначення керівників державних підприємств у законодавстві врегульовані суперечливо. Так, ч. 2 ст. 5 Закону України "Про управління об'єктами держав-

ної власності” [16], встановлюючи повноваження вищого органу виконавчої влади щодо визначення порядку конкурсного відбору керівників суб’єктів господарювання державного сектору економіки, разом з тим не передбачає безпосередніх повноважень щодо проведення конкурсу й призначення керівників державних підприємств, обмежуючись лише повноваженнями щодо призначення керівників господарських структур, стосовно яких функції з управління виконує КМУ. У цьому випадку під господарськими структурами маються на увазі державні холдингові компанії, державні господарські об’єднання та інші господарські організації, які є суб’єктами управління державною власністю. Очевидно, що до них не належать державні підприємства, в тому числі ДКП, оскільки вони ст. 3 цього самого закону віднесені не до суб’єктів, а до об’єктів управління. Втім, норма ч. 2 ст. 5 не відповідає ч. 1 ст. 24 Закону України “Про Кабінет Міністрів України” [13], яка встановлює повноваження не тільки щодо призначення керівників державних господарських об’єднань, а й державних підприємств. Відповідні повноваження щодо призначення на посаду керівників державних підприємств, функції з управління якими виконує КМУ, містить і постанова КМУ від 11.04.2012 р. № 298 [6]. Отже, у цьому випадку наявна неузгодженість норм, яку необхідно усунути шляхом внесення змін до ст. 5 Закону України “Про управління об’єктами державної власності”, передбачивши в ній повноваження КМУ щодо призначення на посаду та звільнення з посад керівників державних підприємств.

Згідно з п. 4 ч. 1 ст. 6 Закону України “Про управління державною власністю” значні повноваження щодо призначення на посаду керівників державних підприємств та укладення з ними контрактів надаються міністерствам та іншим органам виконавчої влади (уповноважені органи управління). У цьому випадку мова йде про центральні та місцеві органи виконавчої влади, до сфери управління яких належать відповідні державні підприємства. Крім того, у п. 21 ст. 6 зазначеного закону передбачено, що уповноважені органи управління мають повноваження щодо організації та проведенню конкурсів з визначення керівників суб’єктів господарювання державного сектору економіки. Повноваження органів виконавчої влади передбачені також нормативно-правовими актами, які регулюють статус конкретних органів.

Так, Закон України “Про центральні органи виконавчої влади” [17] встановлює, що функції щодо призначення на посади керівників державних підприємств здійснюють міністри або керівники інших центральних

органів виконавчої влади, до сфери управління яких належать відповідні підприємства. Проте закон не містить повноважень центральних органів виконавчої влади щодо організації й проведення конкурсів з визначення керівників суб’єктів господарювання державного сектору економіки. Тому необхідно привести ст. 8 та 19 Закону “Про центральні органи виконавчої влади” у відповідність до ст. 6 Закону “Про управління об’єктами державної власності”, передбачивши в них повноваження міністра та керівників інших центральних органів виконавчої влади, в управлінні яких є державні підприємства, щодо організації та проведення конкурсів з визначення керівників суб’єктів господарювання державного сектору економіки.

Повноваження місцевих державних адміністрацій (далі – МДА) щодо управління майном державних підприємств передбачає Закон України “Про місцеві державні адміністрації” [15]. Так, ст. 36 цього закону встановлює повноваження голів МДА щодо укладення контрактів з керівниками підприємств, що належать до сфери їх управління. При цьому не вказано, що місцева державна адміністрація в особі її голови реалізує повноваження щодо призначення керівника відповідного підприємства. Проте, з погляду процедури, крім укладення контракту, має бути видане розпорядження голови місцевої державної адміністрації, як органу, уповноваженого здійснювати управління державним майном, про призначення на посаду. Тому слід уточнити редакцію зазначеної статті, передбачивши повноваження голів МДА щодо організації та проведення конкурсів з визначення керівників та призначення керівників державних підприємств, що належать до сфери їх управління.

У випадках, коли органи виконавчої влади передають функції з управління державними комерційними підприємствами державним господарським об’єднанням, державним холдинговим компаніям та іншим державним господарським організаціям (далі – господарські структури), останні, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 9 Закону “Про управління об’єктами державної власності”, укладають контракти з керівниками державних підприємств. Втім, із чинного законодавства випливає, що господарським структурам делеговано лише повноваження щодо укладення контрактів з керівниками ДКП, але організація та проведення конкурсів з визначення керівників і призначення їх на посаду здійснюється тим органом виконавчої влади, до сфери управління якого належить відповідне підприємство. Таким чином, органи виконавчої влади зберігають частину повноважень у кадровому забезпеченні підприємств – учасників господарських структур.

Ефективність реалізації проаналізованих вище повноважень органів виконавчої влади щодо призначення керівників ДКП залежить від багатьох факторів. На наш погляд, найважливішими з них є цілепокладання, оптимальні процедури, прозорість, конкурентність, системність.

Сучасна наука державного управління приділяє значну увагу формуванню об'єктивно зумовленого, обґрунтованого та раціонального цілепокладання як передумови демократичного суспільства. Оскільки саме цілі зумовлюють функціональну структуру державного управління, для будь-якої сфери управління, в тому числі для реалізації кадрової політики щодо державних підприємств, цілепокладання має непересічне значення. Як вказує Г.В. Атаманчук, в ієрархії цілей державного управління центральними й визначальними є стратегічні цілі, від яких залежить характер, зокрема, економічних, виробничих, організаційних та діяльно-праксеологічних (які передбачають розподіл і регулювання діяльності за конкретними структурами, службовими й робочими місцями) та інших цілей [1, с. 143]. Аналізуючи реальний стан цілепокладання в державному управлінні в Україні, дослідники зазначають, що на сьогодні превалюють короткострокові цілі, проте "такий підхід сприяє проведенню політики, що зорієнтована тільки на найближче майбутнє та може проявитися негативними наслідками в довгостроковій перспективі" [2, с. 38]. Стосовно кадрової роботи органів виконавчої влади щодо підбору й призначення керівників державних підприємств це, зокрема, виявляється у відсутності побудованої на основі сучасної економічної стратегії системи відбору, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів державних підприємств. Програма роботи з керівниками державних підприємств, установ та організацій, затверджена у 1995 р. [10], виходила із зовсім інших політичних, соціальних і економічних умов. Більшість передбачених у ній заходів запланована на 1995–1996 рр. і не була реалізована, а існуючі постійні заходи є переважно формальними та не дають реальних результатів у підвищенні якості управління державним сектором. Проте такий стан цілком зумовлений загальнодержавною політикою, орієнтованою на приватизацію ДКП і зменшення таким чином в економіці питомої ваги державного сектору. Дійсно, немає сенсу створювати систему підбору, підготовки, атестації та підвищення кваліфікації керівників ДКП, якщо заплановано приватизацію цих підприємств.

Виходячи із сьогоднішніх реалій, на рівні загальнодержавної політики слід зробити акцент на оптимальному розвитку держав-

ного сектору, а не на необхідності зменшення державного сектору та приватизації державних підприємств, у тому числі стратегічних, з метою наповнення бюджету. На сьогодні абсолютно зрозумілим є той факт, що бездумна приватизація державних підприємств не відповідає національним інтересам України й у багатьох випадках призводить до корупційних зловживань, виведення коштів за кордон і знищення навіть конкурентоспроможних підприємств, а отже, на надходження до бюджету коштів, які відповідають реальності вартості активів підприємств, розраховувати не доводиться. До вжиття реальних заходів для боротьби з корупцією не слід проводити приватизацію діючих державних підприємств, варто зосередитися на розробці стратегії й програмних заходів підвищення ефективності державного сектору. При цьому не слід забувати, що, крім виробничих, державні підприємства, в тому числі і ДКП виконують ще й соціальні функції, і саме ці функції мають бути пріоритетними для визначення перспектив розвитку державного сектору. У такому разі має з'явитися й соціальне замовлення на висококваліфікованих керівників ДКП, які володіють сучасними управлінськими технологіями.

Аналіз практики реалізації повноважень органів виконавчої влади показує, що з погляду процедури, призначення керівника ДКП проходить такі стадії: відбір кандидатури, погодження кандидатури керівника ДКП (відповідно до номенклатурної групи), укладення контракту, видання наказу (розпорядження) уповноваженого органу виконавчої влади.

Відбір кандидатури на посаду керівника ДКП може відбуватися за конкурсом або без проведення конкурсу.

Конкурс на заміщення посади керівника державного підприємства оголошується протягом тижня з моменту виникнення відповідної вакансії рішенням керівника міністерства або іншого центрального органу виконавчої влади. Кабінетом Міністрів України [8] встановлена загальна процедура конкурсного відбору керівників державних суб'єктів господарювання, за винятком керівників малих державних підприємств, підприємств оборонно-промислового комплексу, перелік яких затверджує Кабінет Міністрів України, керівників, яких призначає Кабінет Міністрів України, керівників, які забезпечили виконання показників попереднього контракту і з якими, за рішенням органу, до сфери управління якого належить підприємство, контракт укладається на новий строк у встановленому порядку, а також трьох державних підприємств, які були пов'язані з підготовкою до ЄВРО 2012.

Цей порядок не передбачає конкретних випадків, коли проведення конкурсу є обов'яз-

ковим. Слід зауважити, що до прийняття чинної постанови КМУ було встановлено необхідність проведення конкурсу при призначенні керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки, які мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави [14]. Зараз питання про проведення або не проведення конкурсу, в тому числі щодо керівників стратегічних підприємств, вирішується на розсуд органу виконавчої влади. Можна припустити, що причиною таких змін законодавства була корупційна складова, яка зумовлює необхідність призначення "потрібних" людей в адміністративному порядку.

Відповідно до чинного Порядку, для проведення конкурсів на заміщення посад керівників державних підприємств відповідні органи виконавчої влади утворюють постійно діючі конкурсні комісії, в які обов'язково включається представник Ради Міністрів Автономної Республіки Крим або відповідної МДА за місцезнаходженням підприємства.

Аналіз чинного порядку конкурсного відбору показує, що він є непрозорим й достатньо суб'єктивним. Хоча обов'язковою умовою конкурсного відбору є відкритість, проте фактично відкритість зводиться до того, що представники засобів масової інформації мають право бути присутніми на засіданнях комісії під час розкриття пакетів документів, поданих претендентами, їх розгляду та оголошення переможця. Саму ж процедуру проведення конкурсу не можна вважати прозорою, оскільки розгляд конкурсних пропозицій відбувається на закритому засіданні. Слід також зауважити, що процедура конкурсного відбору не передбачає врахування інтересів трудового колективу підприємства, що є надзвичайно важливим, оскільки в багатьох випадках від керівника підприємства залежить не тільки виплата заробітної плати, збереження робочих місць, але й існування самого підприємства. Тому доцільно було б до складу конкурсної комісії включити представника трудового колективу підприємства.

Крім того, істотною вадою встановленого порядку конкурсного відбору є нечіткі критерії визначення переможця конкурсу. Так, одним з основних критеріїв вважають показники фінансово-господарської діяльності підприємства, зокрема обсяг чистого прибутку, спрямованість конкурсної пропозиції на ефективне використання його виробничого потенціалу. Цей критерій є важливим, але відносним і дуже загальним, оскільки не враховує соціальної функції державних підприємств, а також високого ступеня зношеності основних фондів і необхідності їх модернізації, що не дає змоги реально розраховувати на високий рівень рентабельності. Іншим критерієм названо: здатність висло-

влювати свої думки, уміння викладати інформацію в письмовій формі, комунікабельність, тактовність, готовність взяти на себе відповідальність, уміння аналізувати проблеми й налагоджувати ділові зв'язки, виявляти творчий підхід до роботи, емоційна врівноваженість. Звичайно, ці особистісні характеристики є важливими, але допускають значну частку суб'єктивізму при визначенні переможця конкурсу.

Власне, показовим є положення п. 19 Порядку, що переможцем конкурсного відбору визнається учасник, пропозиції якого визнані комісією найкращими. Тобто визначається не кращий претендент, а найкращі пропозиції. Втім, далеко не всі пропозиції, навіть найкращі, у подальшому можуть бути реалізовані.

Тому для ефективного конкурсного відбору необхідно здійснювати відбір не пропозицій, а самих кандидатів на основі оцінки їхніх ділових якостей.

Процедура відбору кандидатів на посаду керівників ДКП без проведення конкурсу в законодавстві врегульована недостатньо й зводиться в основному до визначення органів та структурних підрозділів, які здійснюють відбір кандидатур або взагалі на рівні нормативно-правових актів не врегульована.

Так, постановою КМУ від 11.04.2012 р. № 298 [6] визначено порядок розгляду питань, пов'язаних з підготовкою та внесенням подань про призначення керівників щодо підприємств, функції з управління якими виконує КМУ. Процедура розгляду зазначених питань є досить загальною й непрозорою, оскільки проведення конкурсного відбору для керівників таких підприємств не передбачено. Подання щодо призначення на посаду керівників підприємств вноситься Прем'єр-міністром України КМУ. У поданні, до якого додають документи за встановленим переліком, зазначають анкетні дані, найменування займаної ним посади, посади, на яку він рекомендується, її функціональний напрям, рівень фахової й професійної підготовки, відомості про перебування в кадровому резерві, відповідність посаді, на яку він рекомендується, ділові та моральні якості, відсутність судимості або факту здійснення стосовно нього кримінального провадження. Отже, у цьому випадку застосовується документальний метод оцінювання, який є достатньо об'єктивним, але не дає повного уявлення про особистісні та ділові якості кандидата на посаду. Співбісда з претендентами на посади керівників державних підприємств (на відміну від посад державних службовців) не передбачена. Опрацювання подання щодо призначення на посаду керівників підприємств і документів, що додаються до нього, здійснюється за

дорученням керівника Секретаріату КМУ структурним підрозділом з питань кадрового забезпечення Секретаріату КМУ. Подання вноситься Прем'єр-міністром України в КМУ, після чого виноситься відповідне розпорядження.

Підстави для незатвердження внесеної кандидатури в законодавстві не визначено. Отже, процедура призначення керівників ДКП, функції з управління якими виконує КМУ, є непрозорою, загальною та неконкурентною.

Що стосується порядку відбору й призначення керівників ДКП центральними та місцевими органами виконавчої влади, то він в окремих випадках регулюється відповідними підзаконними актами, а в інших нормативно-правове регулювання процедурних питань відсутнє.

Так, відповідно до наказу Міністерства культури і туризму України від 04.08.2005 р. № 507-к [12], питання про призначення керівника на вакантну посаду розглядають голова державної служби, керівник відповідного структурного підрозділу міністерства за попереднім погодженням з відповідним заступником міністра та відповідною місцевою державною адміністрацією. Після позитивного вирішення питання щодо призначення керівника для відповідного оформлення його особової справи додають такі документи за встановленим переліком. Кадрова служба готує проект контракту, на підставі якого видається наказ про призначення керівника. Отже, у зазначеному Порядку вказуються структурні підрозділи, які здійснюють відбір керівника державного підприємства й підготовку відповідних документів.

Дещо інакше відбувається відбір кандидатів на посади керівників державних підприємств, що належать до сфери управління Міністерства оборони України. Порядок відбору та призначення встановлюється окремим дорученням міністра, яке не має нормативного характеру. Відбір кандидатів на посади керівників державних підприємств здійснюють структурні підрозділи міністерства спільно з департаментом кадрової політики. Відібраний кандидат подає пропозиції з управління підприємством та проект програми діяльності підприємства на три місяці, в якому передбачено: план виробничої діяльності, заходи з виконання завдань та результати аналізу можливих ризиків, а також поліпшення техніко-економічних та фінансових показників підприємства, підвищення його конкурентоспроможності, обсяг надходження коштів до бюджетів; пропозиції щодо очікуваної динаміки поліпшення основних показників фінансово-господарської діяльності. Пропозиції з управління підприємством і проект програми діяльності підприєм-

ства погоджуються керівником відповідного структурного підрозділу міністерства та заступником міністра й подається на затвердження міністру оборони України. За наслідками розгляду кандидат призначається тимчасово виконуючим обов'язки керівника на три місяці. Після розгляду міністром звіту та затвердження програми діяльності підприємства на рік приймається рішення про призначення кандидата на посаду керівника державного підприємства та укладення з ним контракту на 1 рік.

Аналіз процедур проведення відбору кандидатів на посади керівників ДКП, як за конкурсом, так і без проведення конкурсу, показують їх недосконалість. Для підвищення ефективності відбору слід використовувати відомі й описані в літературі [19, с. 463] спеціальні методики, які враховують систему ділових та особистісних характеристик кандидатів за основними групами якостей: 1) суспільно-громадянська зрілість; 2) ставлення до праці; 3) рівень знань та досвід роботи; 4) організаторські здібності; 5) вміння працювати з людьми; 6) вміння працювати з документами та інформацією; 7) вміння своєчасно приймати та реалізовувати рішення; 8) здатність побачити й підтримати передове; 9) морально-етичні якості характеру. Зокрема, при проведенні відбору доцільно для перевірки загального рівня підготовки кандидата на посаду запровадити тестування з основних питань економіки, фінансів, права та управління, які виникають у роботі керівника.

Важливою умовою ефективного відбору кандидатів є встановлення на рівні постанови КМУ кваліфікаційних вимог до керівника державного підприємства. При цьому за основу можна взяти існуючі кваліфікаційні характеристики керівника відповідно до Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників [11], додавши кваліфікаційні характеристики, пов'язані зі специфікою управління державним підприємством. Наприклад, слід врахувати, що в попередній період в Україні значна кількість банкрутств підприємств мала кримінальний характер. Проте через те, що доказування вини керівника в подібних випадках є досить складним, тільки невелика кількість справ порушувалася й передавалася до суду. Тому доцільно заборонити призначати керівниками державних комерційних підприємств тих осіб, які займали відповідні посади на підприємствах, визнаних банкрутами. При цьому слід встановити граничний строк не менше ніж 10 років для керівника юридичної особи, визнаної банкрутом, протягом якого він не може займати керівні посади в інших юридичних особах державної форми власності, зокрема ДКП.

Також слід зазначити, що без існування єдиної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів державних підприємств, навряд чи можливий ефективний відбір на посади директорів ДКП.

Після здійснення відбору кандидатури на посаду керівника ДКП здійснюється її погодження з органом виконавчої влади, визначеним залежно від номенклатурної групи підприємства: для I групи (від 5001 і більше працівників) – з КМУ; для II групи (від 501 до 5000 працівників) – з Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями; для III групи (до 500 працівників) – з районними, районними у містах Києві та Севастополі державними адміністраціями. Погодження кандидатури на посаду керівника державного підприємства здійснюється КМУ в порядку, передбаченому постановою КМУ від 09.10.2013 р. № 818 [6]. Подання щодо призначення на посаду й документи за встановленим переліком, внесені у КМУ органом виконавчої влади, до сфери управління якого належить підприємство, опрацьовує за дорученням керівника Секретаріату Кабінету Міністрів України структурний підрозділ з питань кадрового забезпечення Секретаріату Кабінету Міністрів України. Подання щодо погодження призначення на посаду вноситься Прем'єр-міністром України Кабінетові Міністрів України. У разі непогодження призначення на посаду особи у КМУ протягом 14 календарних вноситься подання щодо погодження призначення на посаду іншого претендента на посаду разом з необхідними документами. При цьому не встановлюють конкретні підстави непогодження кандидатури, що не сприяє прозорості й об'єктивності прийняття відповідного рішення КМУ.

Чинне законодавство також передбачає [7] повноваження Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, обласних та районних державних адміністрацій щодо погодження призначення на посади керівників підприємств, установ, організацій, які зареєстровані у відповідних адміністративно-територіальних одиницях і належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади. Ці повноваження здійснюють голови відповідних МДА. Процедура погодження не поширюється на керівників державних підприємств Збройних Сил та інших військових формувань України, а також МВС України. У разі вмотивованої відмови відповідного місцевого органу виконавчої влади погодити призначення керівника підприємства, що перебуває в управлінні міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, питання про надання згоди на таке призначення вирішує КМУ.

Реалізація повноважень органу виконавчої влади, до сфери управління якого належить ДКП, щодо укладення контракту з керівником підприємства має наслідком набуття останнім статусу найманого працівника. Слід погодитися з А.П. Денисенком, який зазначає, що трудові правовідносини з керівником підприємства не можуть виникати тільки на підставі актів конкурсного відбору або призначення, ці юридичні акти обов'язково повинні супроводжуватися укладенням трудового договору або контракту, а у випадках прийняття на роботу керівника підприємства не за конкурсом трудові відносини виникають лише на підставі трудового договору (контракту) [4, с. 196]. Ця позиція відповідає положенням чинного законодавства, яке, зокрема, передбачає, що рішення конкурсної комісії, створеної відповідним органом виконавчої влади, є підставою для укладення контракту між органом управління (господарською структурою) та переможцем конкурсного відбору [8]. Постанова КМУ від 19.03.1993 р. № 203 [9] передбачає, що наймання на роботу керівника підприємства, що є у державній власності, здійснюють відповідні міністерства або інші підвідомчі Кабінету Міністрів України органи виконавчої влади. Ця сама постанова встановлює, що контракт є підставою для видання наказу (розпорядження) про призначення керівника на посаду (наймання на роботу) з дня, встановленого за угодою сторін у контракті. Зазначене положення слід розуміти так, що наказ (розпорядження) відповідного органу виконавчої влади про призначення керівника ДКП, виданий на підставі укладеного з ним контракту, є одночасно й наказом про наймання на роботу. Тому навряд чи доцільно встановлювати необхідність видавати на підставі відповідного органу виконавчої влади про призначення на посаду ще й за місцем роботи керівника державного підприємства наказ, в якому фіксується дата початку роботи на відповідній посаді [6; 14].

IV. Висновки

Повноваження щодо призначення на посаду керівників, реалізують органи виконавчої влади, до сфери управління яких належать відповідні підприємства, а саме Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації.

Повноваження щодо призначення керівників державних підприємств у різних законодавчих актах врегульовані суперечливо. Тому слід привести норми законів, які регулюють повноваження окремих органів виконавчої влади, у відповідність до ст. 6 Закону України "Про управління об'єктами державної власності".

Ефективність реалізації проаналізованих вище повноважень органів виконавчої вла-

ди щодо призначення керівників ДКП залежить від багатьох факторів. На наш погляд, найважливішими з них є цілепокладання, оптимальні процедури, прозорість, конкурентність, системність.

Кадрова робота органів виконавчої влади щодо підбору й призначення керівників державних підприємств має будуватися на основі сучасної економічної стратегії системи відбору, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів державних підприємств. Тому Кабінету Міністрів України слід розробити й затвердити сучасну програму роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій, а також створити сучасну систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів державних підприємств.

З погляду процедури, призначення керівника ДКП проходить такі стадії: відбір кандидатури, погодження кандидатури керівника ДКП (відповідно до номенклатурної групи), укладення контракту, видання наказу (розпорядження) уповноваженого органу виконавчої влади.

Відбір кандидатури на посаду керівника ДКП, як без проведення конкурсу, так і за конкурсом здійснюється непрозоро, неконкурентно, а відсутність або недостатня врегульованість процедурних питань допускає суб'єктивізм у прийнятті рішень. Тому для підвищення ефективності відбору слід використовувати відомі й описані в літературі спеціальні методики, які враховують систему ділових та особистісних характеристик кандидатів, і встановити на рівні постанови КМУ кваліфікаційні вимоги до керівника державного підприємства.

Встановити у відповідних постановах КМУ конкретні підстави непогодження відповідним органом виконавчої влади кандидатури керівника державного підприємства.

Наказ (розпорядження) відповідного органу виконавчої влади про призначення керівника ДКП, виданий на підставі укладеного з ним контракту, є одночасно і наказом про наймання на роботу. Тому слід внести зміни до відповідних актів КМУ та інших органів виконавчої влади, виключивши необхідність видавати на підставі наказу (розпорядження) органу виконавчої влади про призначення керівника на посаду ще й за місцем роботи керівника державного підприємства наказ, в якому фіксується дата початку роботи на відповідній посаді.

Перспективними напрямками подальших досліджень повноважень органів виконавчої влади є аналіз факторів ефективності реалізації цих повноважень, вивчення міжнародного досвіду системного відбору та процедур призначення керівників юридичних осіб, заснованих на державній власності.

Список використаної літератури

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления / Г.В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2014. – 525 с.
2. Бакуменко В.Д. Теоретичні засади державного управління : навч. посіб. / В.Д. Бакуменко, Л.М. Усаченко, О.В. Червякова; [за заг. ред. Л.М. Усаченко]. – К. : ТОВ "НВП "Інтерсервіс, 2013. – 174 с.
3. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
4. Денисенко А.П. Контракт з керівником підприємства як підстава виникнення трудових відносин / А.П. Денисенко // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – 2012. – № 24. – С. 194–202.
5. Державна програма активізації розвитку економіки на 2013–2014 рр, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 27.02.2013 р. № 187 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=246247059.
6. Деякі питання, пов'язані з підготовкою і внесенням подань щодо осіб, призначення на посаду та звільнення з посади яких здійснюється Президентом України або Кабінетом Міністрів України чи погоджується з Кабінетом Міністрів України : Постанова КМУ від 11.04.2012 р. № 298 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/298-2012-%D0%BF>.
7. Порядок погодження з Головою Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, головами місцевих державних адміністрацій призначення на посади та звільнення з посад керівників підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затверджений постановою КМУ від 09.10.2013 р. № 818 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/818-2013-%D0%BF>.
8. Порядок проведення конкурсного відбору керівників державних суб'єктів господарювання, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 03.09.2008 р. № 777 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/777-2008-%D0%BF>.
9. Про застосування контрактної форми трудового договору з керівником підприємства, що є у державній власності : Постанова КМУ від 19.03.1993 р. № 203 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/203-93-%D0%BF>.

10. Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій : Указ Президента України від 10.11.1995 р. № 1035/95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1035/95>.
11. Про затвердження Випуску 1 “Професії працівників, що є загальними для всіх видів економічної діяльності” зі змінами на 25.09.2013 р. : Наказ Міністерства соціальної політики України від 29.12.2004 р. № 336 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.liga-zakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN11827.htm.
12. Про затвердження Порядку призначення та звільнення керівників державних підприємств, установ та організацій : Наказ Міністерства культури і туризму України від 04.08.2005 р. № 507-к [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua-info.biz/legal/basebt/ua-smwmvr.html>.
13. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 07.10.2010 р. № 2591-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2591-17/page>.
14. Про конкурсний відбір керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки, які мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави : Постанова КМУ від 01.04.2005 р. № 234 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon1.rada.gov.ua/laws/show/234-2005-p/print1389955275206646.
15. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
16. Про управління об'єктами державної власності : Закон України від 21.09.2006 р. № 185-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/185-16.
17. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17/para07#o7>.
18. Програма економічних реформ України на 2010–2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, затверджена Президентом України 02.06.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0004100-10>.
19. Управление организацией : учебник / [под ред. А.Г. Поршнева, З.П. Румянцевой, Н.А. Соломатина]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – 736 с.

Стаття надійшла до редакції 20.02.2014.

Сирик В.В. Полномочия органов исполнительной власти по назначению на должности руководителей государственных коммерческих предприятий в Украине

Рассмотрены полномочия органов исполнительной власти по назначению на должности руководителей государственных коммерческих предприятий и порядок их реализации. Проанализированы порядок и процедурные вопросы реализации органами исполнительной власти соответствующих полномочий. Выявлены недостатки действующего законодательства и управленческой практики, а также неурегулированные вопросы, касающиеся порядка и процедур назначения руководителей государственных предприятий. Даны практические рекомендации по совершенствованию законодательства и практики его применения.

Ключевые слова: орган исполнительной власти, руководитель государственного коммерческого предприятия, процедура назначения на должность руководителя государственного предприятия.

Siryk V. Authority of state executive bodies to appoint the chief executive managers of state-owned enterprises in Ukraine

The article considers It had been analyzed legislation that regulates mentioned responsibilities of state authorities and procedures applied as well as state administration practice. The following conclusions were made taking into account the analyses of legislation and practice. Laws and regulations in researched area are insufficient and contain several contradictions. There are no regulations on a number of procedural questions. The procedures of candidates' selection and their appointment for the positions of chief executive managers of state-owned commercial enterprises in Ukraine are far away of openness, transparency, competitiveness and objectiveness. The article carries out recommendations on legislation development and increasing of effectiveness of implementation responsibilities of state executive authorities on appointment for positions of chief executive managers of state-owned commercial enterprises in Ukraine. In this context it is important to provide new Program on preparation and qualification development for chief executive managers of state-owned commercial enterprises in Ukraine. The selection procedure should be competitive, transparent and based unified qualification requirements for chief executive managers of state-owned commercial enterprises. These requirements should be carried out and adopted by Cabinet of Ministers of Ukraine. It is also necessary to create the objective system of preparation, further training and qualification development for

chief executive managers of state-owned commercial enterprises. The practice of chief executive managers of state-owned commercial enterprises appointment for positions, procedures of executive employment contract signing out and enter into position should be also developed. The article concludes that the administrative act of the authorized state executive body on chief executive manager of state-owned commercial enterprise appointment for position are only needed for employment relations but not local acts on the enterprise level.

Key words: *state executive body, chief executive managers of state-owned commercial enterprises, procedures of appointment for position of chief executive manager of state-owned enterprise.*

УДК 502.35

А.Ю. Якимчук

кандидат економічних наук, докторант
Національний університет водного господарства та природокористування, м. Рівне**ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ЗБЕРЕЖЕННЯМ БІОРІЗНОМАНІТТЯ В УКРАЇНІ**

У статті висвітлено основні засади формування системи державного управління збереженням біорізноманіття України. Досліджено показник ефективності управління. Розглянуто організаційну структуру органів управління збереженням біорізноманіття як на загальнодержавному рівні, так і на регіональному. Проаналізовано функції збереження біорізноманіття та подано їх класифікацію.

Ключові слова: державне управління, біорізноманіття, держава, система.¹

I. Вступ

Україна, займаючи лише 6% загальної площі Європи, володіє 35% її біорізноманіття. Осільки збереження біорізноманіття є однією з ключових складових стратегії сталого розвитку, екологічної політики держав світу та ЄС, необхідна чітка дієва система управління біологічним різноманіттям. Саме необхідність удосконалення фактичної національної організаційної структури управління збереженням біорізноманіття зумовили проведення цього дослідження.

Вивченню питанню збереження біорізноманіття присвячено праці як вітчизняних науковців (О.О. Веклич, О.В. Врублевської, З.В. Герасимчук, Ю.М. Грищенко, Л.Г. Мельника, І.М. Синякевича та ін.), так і зарубіжних (А.А. Тишкова, С.Н. Бобильова, Г.А. Моткіна, А.С. Тулупова, A.N. James, M.J.B. Green, J. Paine, J. Dixon, S. Pagiola, B.I.E. Brink, R.W. Butler та ін.). В основному цей науковий доробок стосується підтримання екологічного стану екосистем, а управлінська складова залишається дослідженою недостатньо.

II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз фактичної системи управління збереженням біорізноманіття, виявлення недоліків у цій системі та розроблення заходів щодо їх усунення.

III. Результати

Система управління збереженням біорізноманіття в Україні має складну, розгалужену й багаторівневу структуру. Центральним органом виконавчої влади є Міністерство екології та природних ресурсів України, що здійснює загальне керівництво процесами збереження та відтворення біорізноманіття. Упродовж останніх років спостерігається певна нестабільність у функціонуванні міністерства, часті реорганізації структурних підрозділів, їх функцій, підпорядкованості, дублювання повноважень. На сьогодні у структурі міністерства ключову роль з погляду збереження біорізноманіття відіграють департамент охорони природних ресурсів та департамент заповідної справи (див. рис.).

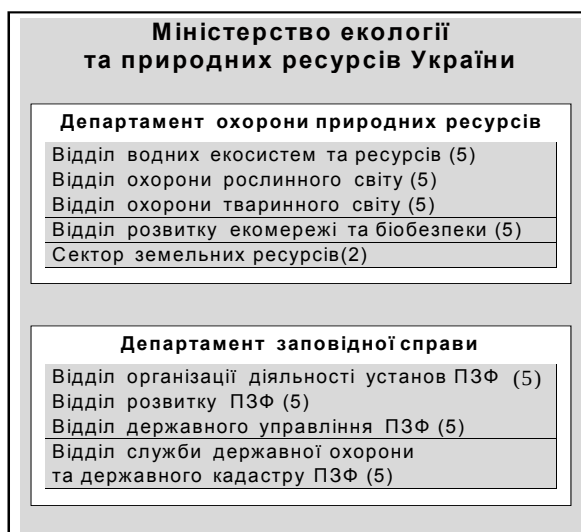


Рис. Організаційні підрозділи збереження біорізноманіття у структурі Міністерства екології та природних ресурсів України

Територіальні підрозділи (відділи, сектори) державних управлінь охорони навколишнього природного середовища регіонів України, до компетенції яких належить збереження біорізноманіття, наведено у таблиці. У статті запропоновано класифікацію таких підрозділів на чотири групи: із відо-

кремленою функцією збереження біорізноманіття (I група); з об'єднаною функцією збереження біорізноманіття (II група, відділи); з об'єднаною функцією збереження біорізноманіття (III група, сектори); без підрозділу збереження біорізноманіття (IV група).

Таблиця

Структурні підрозділи обласних управлінь охорони навколишнього природного середовища, що відповідають за збереження біорізноманіття

Групування регіонів	Регіон України (область)	Назва структурного підрозділу, що відповідає за збереження біорізноманіття
Група I. Відокремлена функція збереження біорізноманіття	Волинська	Відділ заповідної справи, біорізноманіття та комплексного управління
	Луганська	Відділ земель та надр, рослинного, тваринного світу, природно-заповідного фонду та екомережі (напрямок охорони біорізноманіття, природно-заповідного фонду, екомережі)
Група II. Об'єднана функція збереження біорізноманіття (відділи)	Вінницька	Відділ охорони земель, біоресурсів, заповідної справи та екологічної експертизи
	Донецька	Відділ природно-заповідних територій, водних та біоресурсів
	Івано-Франківська	Відділ розвитку екологічної мережі, заповідної справи та біологічних ресурсів
	Київська	Відділ біоресурсів, природно-заповідної справи, інформаційного забезпечення та зв'язків з громадськістю
	Львівська	Відділ моніторингу, регулювання біоресурсів, розвитку екомережі і природно-заповідного фонду та зв'язків з громадськістю
	Рівненська	Відділ державної екологічної експертизи, моніторингу, зв'язків з громадськістю та заповідної справи
	Полтавська	Відділ біоресурсів, земельних питань та об'єктів природно-заповідного фонду
	Сумська	Відділ охорони природно-заповідного фонду та заповідної справи
	Харківська	Відділ моніторингу, зв'язків з громадськістю, економіки природокористування, координації екологічних програм, біоресурсів та заповідної справи
	Хмельницька	Відділ комплексного управління та регулювання біоресурсів, заповідної справи та екомережі
	Черкаська	Відділ земельних ресурсів, рослинного та тваринного світу, заповідної справи, екомережі та радіаційної безпеки
	Чернівецька	Відділ біоресурсів, заповідної справи та формування екомережі
	Чернігівська	Відділ заповідної справи та екомережі, взаємодії з засобами масової інформації та громадськістю
	АР Крим	Відділ регулювання користування біоресурсами та заповідної справи
Група III. Об'єднана функція збереження біорізноманіття (сектори)	Житомирська	Сектор біоресурсів заповідної справи та розвитку екомережі
	Одеська	Сектор заповідної справи, біоресурсів та формування екомережі
	Дніпропетровська	Сектор екомережі та заповідної справи
	Закарпатська	Сектор розвитку екомережі та природно-заповідного фонду
	Запорізька	Сектор регулювання природокористування, охорони та відтворення біоресурсів, природно-заповідного фонду та екомережі
	Кіровоградська	Сектор природно-заповідної справи, екомережі та надрокористування
	Тернопільська	Сектор розвитку екологічної мережі, заповідної справи та біоресурсів
Група IV. Відсутній підрозділ збереження біорізноманіття	Херсонська	Сектор заповідної справи та біоресурсів
	Миколаївська	Відділ природоохоронних програм і моніторингу

Як свідчать дані таблиці, найбільша частка (56%) належить регіонам, що мають об'єднану функцію державного управління в галузі збереження біорізноманіття (група II), представлену відділами в структурі органів державної виконавчої влади (обласних управлінь охорони навколишнього природного середовища). Зокрема, ці відділи відповідно до положень про них забезпечують здійснення заходів щодо збереження біологічного та ландшафтного різноманіття, формування екомережі, розвитку заповідної спра-

ви, охорони й використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, ведення Червоної книги України й Зеленої книги України. У чотирнадцяти регіонах України створено такі відділи, а саме у Вінницькій, Донецькій, Івано-Франківській, Київській, Львівській, Рівненській, Полтавській, Сумській, Харківській, Хмельницькій, Черкаській, Чернівецькій, Чернігівській областях та Автономній Республіці Крим. Друге місце посідають 32% регіонів України (Житомирська, Одеська, Дніпропетровська, Закарпатська,

Запорізька, Кіровоградська, Тернопільська, Херсонська області), де функція збереження біорізноманіття належить секторам у складі держуправлінь (група III). Варто зазначити, що сектори не є самостійними структурними підрозділами та мають вужче коло повноважень, ніж відділи. Тому цей факт можна вважати недоліком існуючої системи управління. Як засвідчив проведений у статті аналіз, лише в Миколаївській області не виділено спеціального підрозділу, що відповідав би за функцію збереження біорізноманіття. Натомість цю функцію віднесено до відділу природоохоронних програм і моніторингу. Зрозуміло, що це свідчить про безсистемність управління у сфері збереження біорізноманіття в цій області.

Лише два регіони України (8%), зокрема, Волинська та Луганська області, мають у структурі держуправлінь з охорони довкілля відділи збереження біорізноманіття, що зазначені в їх організаційній структурі. Це є позитивним моментом з погляду ефективності збереження біорізноманіття.

IV. Висновки

Збереження біорізноманіття в Україні має складну ієрархічну структуру органів управління, характеризується деякою безсистемністю, нечітким розподілом функцій та повноважень. Лише у 4% від загальної кількості регіонів України функція збереження біорізноманіття відображена в організаційній структурі держуправлінь з охорони навколишнього природного середовища. Найбільша частка (56%) належить регіонам, що мають об'єднану функцію державного управління в галузі збереження біорізноманіття.

Все це вимагає наукового обґрунтування та подальшого вдосконалення організаційної структури управління збереженням біорізноманіття в Україні.

Список використаної літератури

1. Тишков А.А. Теорія і практика збереження біорізноманіття (до методології охорони живої природи в Росії) [Електронний ресурс] / А.А. Тишков. – Режим доступу: www.biodat.ru/doc/lib/tishkov2.-htm.
2. Конвенція про біологічне різноманіття [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.un.org/russian/convents/biodiv.htm.

3. Fabijanski P. Parki narodowe. Cuda Polski. Edukacja Powszechna / P. Fabijanski. – Wydawnictwo Podsielnic-Raniowski i Spolka, 2003. – 112 p.
4. Моткин Г.А. Страхование риска нарушения устойчивости средообразующих функций экосистем / Г.А. Моткин // Эколого-экономический механизм сохранения биоразнообразия особо охраняемых природных территорий материалы III международной научно-практической конференции. – Каменюки, 2008. – С. 26–28.
5. James A.N. Financial indicators and targets for protected areas. In Background paper for GBF6: Dialogue on Biodiversity Indicators and Targets. Unpublished draft for discussion only / A.N. James, M.J.B. Green, and J. Paine. – 1997. – P. 55.
6. Dixon J. Local Costs, Global Benefits: Valuing Biodiversity in Developing Countries. Environmental Department / J. Dixon, S. Pagiola. – The World Bank, 2000. – P. 13.
7. Brink B.I.E. Biodiversity Indicators for the OECD Environmental Outlook and Strategy: a feasibility study / B.I.E. Brink. – RIVN report, Bilthoven, The Netherlands, 2000. – 52 p.
8. Андрієко Т.Л. Унікальний болотний масив Переброди на Ровенщині / Т.Л. Андрієко, Л.С. Балашов, О.І. Прядко // Укр. ботан. журн. – 1976. – Т. 33. – № 5. – С. 532–536.
9. Волошинова Н.О. Заповідний край лісів, боліт, озер / Н.О. Волошинова, В.А. Бачук, Ю.М. Грищенко. – Рівне: БАТ “Рівненська друкарня”, 2007. – 200 с.
10. Экономика сохранения биоразнообразия / [под ред. А.А. Тишкова]. – М.: Проект ГЭФ “Сохранение биоразнообразия Российской Федерации”, Ин-т экономики природопользования, 2002. – 604 с.
11. Якимчук А.Ю. Економіка та організація природно-заповідного фонду України: монографія / А.Ю. Якимчук. – Рівне: НУВГП, 2007. – 208 с.
12. Якимчук А.Ю. Економіка природокористування: навч. посіб. / А.Ю. Якимчук, А.Л. Черній. – Рівне: НУВГП, 2010. – 275 с.
13. Про екологічну мережу: Закон України 24.06.2004 № 1864-IV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1864-15>.

Стаття надійшла до редакції 26.01.2014.

Якимчук А.Ю. Основы формирования системы государственного управления сохранением биоразнообразия в Украине

В статье раскрыты основные принципы формирования системы государственного управления сохранением биоразнообразия Украины. Исследован показатель эффективности управления. Рассмотрена организационная структура органов управления сохранением биоразнообразия как на общегосударственном уровне, так и на региональном. Проанализированы функции сохранения биоразнообразия и приведена их классификация.

Ключевые слова: государственное управление, биоразнообразие, государство, система.

Yakymchuk A. Principles of formation of the state biodiversity conservation in Ukraine

The basic principles of units of government preserve biodiversity Ukraine. A study of performance management. The analysis of state and local management systems of biodiversity have been done. The biodiversity conservation functions analysis and classification have been done. The study of the concept of sustainable development as the most promising in terms of biodiversity has been investigated. The main methods and tools of biodiversity conservation, the best practices of biodiversity conservation have been learned. The basic measures improving governance biodiversity of Ukraine in accordance with the concept of sustainable development have been ordered.

The basic approaches to evaluating the effectiveness of conservation based on best international experience. The economic evaluation of biodiversity resources of Ukraine has been done and the necessity of increasing the annual state budgetary financing biodiversity conservation has been improved. The experience of international financing of biodiversity conservation through environmental funds has been studied, funds of NGOs and grant projects. Scientific and practical interest in the work is the proposed funding mechanism for biodiversity conservation in the current economic climate of Ukraine. Investigated the organizational structure of government biodiversity conservation of Ukraine. The effectiveness of government biodiversity conservation has been investigated. The functions of the Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine as a central body of executive power in the field of biodiversity conservation have been studied and analyzed. The staffing Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine has been investigated, the system of placement and examined staffing departments of the Ministry, responsible for biodiversity Ukraine, has been analyzed.

The best foreign practices of biodiversity public administration and recommendations for its implementation in Ukraine have been ordered.

Key words: public administration, biodiversity, state, system.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35: 336.761

О.В. Кіктенко

кандидат наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет

ДЕРЖАВНИЙ ВПЛИВ НА КАПІТАЛІЗАЦІЮ ФОНДОВОГО РИНКУ

В статті висвітлено сутність капіталізації фондового ринку державного регулювання. Обґрунтовано державний вплив і моніторинг ринкової капіталізації фондового ринку. Проаналізовано ринкова капіталізація фондового ринку України.

Ключові слова: держава, капіталізація, фондовий ринок, розвиток, регулювання, біржа, функціонування, механізм, цінні папери.

I. Вступ

Відповідальність за дотримання оптимального балансу інтересів суб'єктів ринку лежить насамперед на державі, яка здійснює вплив на ринкові відносини за допомогою спеціальних органів державного регулювання. Підвищення темпів економічного зростання та покращення добробуту населення багато в чому залежать від розвитку фондового ринку країни. Для того, щоб практично дослідити рівень державного впливу на фондовий ринок, необхідно проаналізувати стан ринку цінних паперів у цілому і його складових – регіональних фондових ринків, зокрема капіталізацію фондового ринку.

II. Постановка завдання

Мета статті – висвітлити особливості капіталізації фондового ринку за рахунок стабілізації та підвищення ефективності роботи державних регуляторів фондового ринку.

III. Результати

Україні необхідно розвиватися за багатьма показниками – за кількістю цінних паперів в обігу, обсягом емісії і по залученню інвестицій, а також рівнем розвитку інфраструктури фондового ринку. Розвиток інфраструкту-

ри ринку цінних паперів визначає регіональний сегмент як цивілізований майданчик для фінансових відносин, підвищуючи тим самим зацікавленість інвесторів в активах, сприяючи як притоку заощаджень фізичних осіб, так і засобів зарубіжних інвесторів. Інфраструктура фондового ринку в Україні, незважаючи на складність і суперечливість перетворень котрі відбуваються в економіці, має сьогодні активну тенденцію до зростання й розвитку.

Механізм управління фондовим ринком завжди відлагоджений, оскільки спрямований на досягнення певних цілей шляхом впливу на конкретні чинники, які забезпечують досягнення намічених цілей, і цей вплив здійснюється за допомогою використання конкретних ресурсів або потенціалів учасників. Загальновизнано, що процес розвитку фондового ринку потребує витрати різних ресурсів, основними з яких є інвестиції та капіталізація [4].

Капіталізація ринку формує ринок регулярного котирування – ринок капіталу, позитивний вплив високої кон'юнктури фондового ринку, що показано на рис. 1.

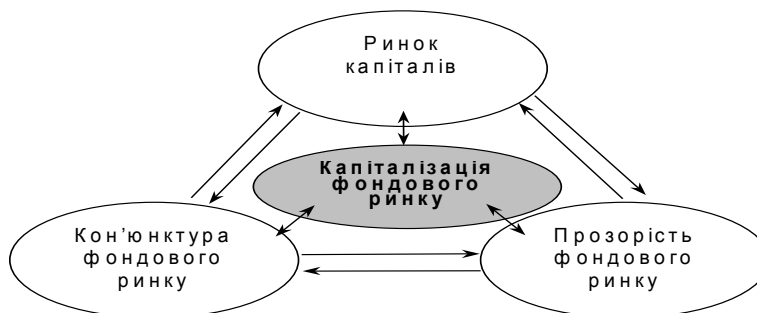


Рис. 1. Сфера капіталізації фондового ринку

З 2013 р. набули чинності зміни до Податкового кодексу, згідно з якими став стягуватися акциз при здійсненні операцій із цінними паперами. Для позабіржових операцій його ставка становить 1,5% від суми угоди, а за умови знаходження паперів у лістингу фондової біржі – 0,1%. Якщо ж з ним розраховується біржовий курс – 0%. Для похідних інструментів (ф'ючерси, опціони) розмір акцизу залежить від місця проведення трансакцій: на фондовому майданчику – 0%; за її межами – п'ять неоподатковуваних мінімумів. Ставка податку на прибуток з операцій з цінними паперами була знижена з 21% до 10%. Акциз не застосовується до угод з паперами, емітованими державними органами, інвестиційними сертифікатами, цільовими облігаціями, сертифікатами фондів операцій з нерухомістю та публічних акціонерних товариств з часткою держави понад 50%.

За даними Нацкомісії з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР), від початку 2013 р., фіксується скорочення обсягу позабіржових операцій. У січні показник знизився на 16% порівняно з аналогічним періодом 2012 р., до 151,6 млрд грн. У лютому обсяги впали відразу на 55%, до 63,6 млрд грн. Дані комісії не відображають операції з векселями, на які у 2011 р. припадало 16,6% усіх угод. Окремі учасники ринку були змушені істотно знизити свою активність, здійснювалось ще менше позабіржових угод, багато учасників взагалі відмовилися від операцій з цінними паперами. Є труднощі в проведенні операцій з нерезидентами, адже в основному це не клієнти біржі, тому виникає акциз 0,1% на такі операції. Труднощі виникають при великих угодах з корпоративними й банківськими облігаціями, якщо покупець не зареєстрований на біржі. Найбільше скоротилися обсяги угод з векселями – торгувати ними на біржі не можна. Зараз практично призупинено не тільки видача векселів, а й операції банків із цим інструментом, зокрема авалювання, угоди РЕПО та облік векселів. Норма, яка поширює акциз на векселі, дискримінаційна, оскільки вони не мають оберту на фондових біржах. Той факт, що до державних цінних паперів акциз не застосовується, різко збільшив на них попит з боку інвесторів. За даними НКЦПФР, частка торгів ОВДП за два місяці в загальному обсязі угод зросла від 67% на кінець минулого року до 75% за підсумками лютого. Акциз вдарив не тільки по торговцям цінними паперами, але й по компаніях з управління активами, а також недержавних пенсійних фондах. Кількість операцій фондів різко скоротилося, оскільки це додаткові витрати для їх учасників. Управляючі просто заморожують активи в тому стані, в якому вони є.

Частина обсягів з позабіржового ринку перейшла на фондові біржі. За даними НКЦПФР, за два місяці обсяг угод на біржах порівняно з минулим роком зріс на 70%. Утім, минулого року він зростав від місяця до місяця, а в 2014 р. залишається стабільним – близько 24 млрд грн. Після введення акцизу зросла активність на невеликих біржах. Наприклад, тільки за січень на "Українській фондовій біржі" (УФБ) обсяг операцій (405 млн грн) майже досяг річного показника 2012 р. (434 млн грн). На УФБ зростання обсягу торгів пояснюють запланованим раніше розміщенням облігацій підприємств. А от великі організатори торгів не відчули змін. Введення акцизу не збільшило обсяги торгів на нашій біржі. Ліцензії НКЦПФР організаторів торгів мають десять фондових майданчиків [3].

Причиною цьому частково є неоднозначне трактування норм Податкового кодексу. Наприклад, невідомо, яка ставка акцизу буде застосовуватися до операцій з цінними паперами, за якими не сформувався курс, але які були проведені на біржі. Перешкодою для повноцінної роботи залишається відсутність форми податкової декларації за акцизом, а також будь-яких роз'яснень податкової з нововведень, без яких ми не можемо повноцінно працювати з новими нормами. У НКЦПФР повідомили, що нові правила спричинили відхід з ринку торговців цінними паперами. З початку року кількість ліцензіатів скоротилося на 20 компаній, до 627. Оскільки біржовий курс, необхідний для нульової ставки акцизу, розраховується за умови укладення в день однієї угоди й наявності мінімум трьох заявок на купівлю і продаж цінних паперів, на "Українській біржі" скоротили список акцій, якими можуть торгувати інтернет-трейдери. Є ризик того, що за неліквідними паперами біржовий курс якогось дня не буде розрахований, і сторони, що укладали угоди з нею, будуть змушені сплатити акциз. Ми змушені прибрати з ринку заявок п'ять паперів, ліквідність яких не дає змоги забезпечити наявність біржового курсу, торгувати акціями "Укравто", "Дакор Вест", концерну "Галнафтогаз", Дніпровського меткомбінату ім. Дзержинського та "ДТЕК Дніпрообленерго", можна тільки на ринку котирувань, куди фізичні особи не допускаються.

Виникнення схем відходу від сплати акцизу не дає змоги ліквідувати схемні операції, використовувані для мінімізації податків і виведення капіталу. На організаторах торгів від початку 2014 р. кількість цінних паперів, що входять до біржових реєстрів, збільшується з неймовірною швидкістю, включаються малоліквідні цінні папери для проведення кількох операцій. Тому не має особливих труднощів уникнути акцизу через схеми [1].

Розглянемо стратегічно важливі нормотворчі документи, які сприятимуть державному регулюванню фондового ринку. До таких важливих документів можна віднести Порядок здійснення на фондових біржах операцій РЕПО. Він покликаний врегулювати економічний механізм здійснення операцій РЕПО на фондових біржах України. Також важливою новацією є розробка положень, що врегулює маржинальні операції, головне завдання якого – захист прав інвесторів та зменшення ризиків клієнта при здійсненні таких операцій. Цей документ важливий насамперед через необхідність врегулювання цього сегмента ринку та його контроль. Зауважимо що відтепер учасники ринку надають регулятору інформацію про такі операції. Прийняття цього документу ще на один крок приблизило державного регулятора до його ключового завдання – захисту прав інвесторів та капіталізації фондового ринку.

Капіталізація фондового ринку на листопад 2013 р. становила 337,26 млрд грн. Загальна ринкова капіталізація біржових реєстрів українських фондових бірж на кінець 2012 р. становила 303,4 млрд грн, на кінець першої половини 2013 р. становила 373,5 млрд грн, а на 1 серпня 2013 р. – 368,4 млрд грн. Якщо на початок 2013 р. УБ і ПФТС мали частки в загальній капіталізації відповідно 19% і 14% (II та III місце), то на 1 серпня 2013 р. їх місця в загальній структурі змінились. На II місце вийшла ПФТС з часткою у 16%, а на III – УБ з часткою у 10%. Частки всіх інших бірж у 2013 р., практично, залишились незмінними. На нашу думку, доцільно порівняти динаміку ринкової капіталізації цих бірж з динамікою їх біржових індексів. Зазвичай до індексних кошиків біржових індексів включають найбільш ліквідні емітенти акцій, якими торгуються на цих біржах. Нормативними актами НКЦПФР передбачається обов'язкова вимога розраховувати біржові індекси фондовими біржами.

За 2013 р. індекс ПФТС (20 емітентів, розраховується з листопада 1997 р.) втратив 3,4%, а ринкова капіталізація реєстру виросла більш ніж на 43%, за того ж складу біржового реєстру. При чому більшість індексного кошику ПФТС – лістингові емітенти. Дещо інша ситуація з Українською біржею. Індекс УБ (10 емітентів, розраховується з березня 2009 р.) у 2013 р. знизився на 6,3%, а ринкова капіталізація – зменшилась майже на 38%, і в індексному кошику УБ – більшість емітентів з біржового 10 реєстру. Всі інші фондові біржі показують у 2013 р. незмінну стабільність як своїх біржових реєстрів, так і показників ринкової капіталізації.

Можна припустити, що частина публічних емітентів акцій на фондових біржах занадто

“перекапіталізовані”, а більш ліквідні емітенти акцій – “недокапіталізовані”. Вирішення цієї проблеми слід шукати у підвищенні вимог до ліквідності емітентів при проходженні процедури біржового лістингу та делістингу, хоча є й небезпека втрати частини малоліквідних емітентів, у чому не зацікавлені українські фондові біржі. Ринкова капіталізація біржового ринку акцій є самодостатнім економічним показником і не зводиться ні до суми ринкових капіталізацій публічних емітентів акцій, ні до більш загальної категорії капіталізації ринкової економіки [2].

Іншими словами, в ринковій капіталізації фондового ринку акцій знаходить своє відображення загальна капіталізація ринкової економіки в цілому. Головне питання полягає в адекватному вимірі цієї капіталізації, який і дасть змогу здійснювати об'єктивну оцінку власне самої ринкової капіталізації. Ми вважаємо, що вимірювання ринкової капіталізації фондового ринку акцій може здійснюватись в Україні за міжнародно визнаними методиками та традиціями.

IV. Висновки

На нашу думку, найбільш доцільним було б закріплення в нормативних актах і біржовій практиці, вимірювання державного впливу на ринкову капіталізацію фондового ринку акцій лише на базі лістингових емітентів акцій, взявши за основу традиції такого вимірювання Всесвітньої федерації фондових бірж (WFE) та Федерації європейських фондових бірж (FESE). Слід визнати, що нинішній стан речей з вимірюванням державного впливу на ринкову капіталізацію фондового ринку акцій далекий від досконалості й не завжди дає адекватну ринкову оцінку цього стану навіть з урахуванням рівня розвитку українського фондового ринку. Так, суттєвий розрив між ринковою капіталізацією та ліквідністю українського фондового ринку не може бути подоланий у короткі терміни. Його зміна не можлива, у тому числі, й за рахунок глибокої консолідації біржової системи України.

Крім того, якщо процес становлення нових інфраструктурних інститутів буде тривалим, то можуть виникнути проблеми з визначенням ринкового біржового курсу акцій за широким колом акціонерних товариств і не тільки. Відповідно й вимір показників ринкової капіталізації фондового ринку акцій буде не повністю об'єктивним. Водночас, ми вважаємо, що постійний публічний моніторинг як за ринковою капіталізацією фондового ринку акцій, так і за його ліквідністю, буде слугувати об'єктивним підґрунтям для розробки ефективної державної політики у сфері регулювання фінансового ринку України.

Список використаної літератури

1. Аналітична довідка “Інфраструктура фондового ринку України: склад, структура,

- взаємодія". – Львів : Львівська фінансова академія, 2011.
2. Башнянин Г.І. Фондовий ринок України / Г.І. Башнянин. – К. : ІЗМН, 2002. – 302 с.
 3. За даними звітів Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ssmsc.gov.ua/>.
 4. Котляров С. Фондові ринки країн, що розвиваються в умовах інтернаціоналізації та глобалізації / С. Котляров // Ринок цінних паперів України. – 2009. – № 1–2. – С. 7–18.

Стаття надійшла до редакції 22.01.2014.

Киктенко О.В. Государственное влияние на капитализацию фондового рынка

Рассмотрена сущность капитализации фондового рынка государственного регулирования. Обоснованы государственное влияние и мониторинг рыночной капитализации фондового рынка. Проанализирована рыночная капитализация фондового рынка Украины.

Ключевые слова: государство, капитализация, фондовый рынок, развитие, регулирование, биржа, функционирование, механизм, ценные бумаги.

Kiktenko O.V. The state regulation on the influence capitalization of the stock market

The essence of the stock market capitalization of state regulation. Grounded state influence and monitor the market capitalization of the stock market. Analyzed the market capitalization of the stock market of Ukraine. The responsibility for maintaining a balance of interests of members of the market is primarily in the state which has impact on market relations through specific regulatory bodies. Increasing economic growth and improved welfare is largely dependent on the development of the stock market. In order to carry out practical research degree of government influence on the stock market, it is necessary to analyze the state of the stock market as a whole and its components – regional stock markets, including the stock market capitalization.

Ukraine needs to develop in many ways, the number of traded securities in terms of emissions and investments, as well as on the development of market infrastructure. The development of securities market infrastructure determines the regional segment as a civilized platform for financial relationships, thereby increasing investor interest in the assets, contributing to both the inflow of savings of individuals and assets of foreign investors. Market infrastructure in Ukraine despite the complexity and contradictions in the economy change is now active tendency to growth and development. Management mechanism stock market is always specific, as directed to achieve specific goals by influencing the specific factors that achieve their goals, and this effect is made by the use of specific resources or potential participants. It is recognized that the development of the stock market requires consumption of various resources, foremost among which is the investment and capitalization.

Key words: state, capitalization, stock market, development, management, exchange, operation mechanism, securities.

УДК 351.823.1:368.5(477)

Н.І. Павелко

аспірант
Класичний приватний університет**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
У СФЕРІ СТРАХУВАННЯ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ В УКРАЇНІ**

У статті проаналізовано нормативно-правову базу у сфері страхування сільськогосподарської продукції в Україні та визначено конкретні заходи щодо поліпшення правового підґрунтя у цій сфері. Запропоновано організаційно-правовий механізм реалізації державної політики у сфері страхування сільськогосподарської продукції в Україні.

Ключові слова: державна політика, нормативно-правове забезпечення, організаційно-правовий механізм, страхування, сільськогосподарська продукція.

I. Вступ

Сучасний розвиток страхування сільськогосподарської продукції в Україні являє собою складну систему, яка потребує обґрунтованих заходів державної політики. Страхуванню як сегменту фінансового ринку притаманні ознаки саморозвитку та саморегулювання, але страхування сільськогосподарської продукції внаслідок своєї специфічності має потребу в активному державному регулюванні та підтримці. Одним із ключових напрямів здійснення державної політики у сфері страхування сільськогосподарської продукції в Україні є вдосконалення нормативно-правової бази. Таким чином, довершеність і повноцінне наповнення законодавчої бази у сфері страхування сільськогосподарської продукції є головною умовою як формування та реалізації державної політики у цій сфері, так і забезпечення ефективного функціонування системи страхування сільськогосподарської продукції в Україні.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати нормативно-правову базу у сфері страхування сільськогосподарської продукції в Україні та запропонувати організаційно-правовий механізм реалізації державної політики в цій сфері.

III. Результати

Проблема розвитку та вдосконалення нормативно-правової бази у сфері страхування сільськогосподарської продукції була об'єктом дослідження таких учених-юристів, як І.В. Горіславська, В.М. Єрмоленко, В.Ю. Юркевич [3; 5; 13]; вчених-економістів – Н.А. Герасименко, М.С. Жилкіна, О.А. Коваль [2; 6; 7] та ін. Деякі нормативно-правові засади формування механізмів державного регулювання аграрного сектору та страхової діяльності розглядали М.В. Болдуєв, Н.П. Докторова,

М.А. Латинін [1; 4; 8] та ін. Однак проблема вдосконалення нормативно-правового забезпечення державної політики у сфері страхування сільськогосподарської продукції в Україні є актуальною й потребує подальших досліджень.

За роки незалежності України сформовано систему правового забезпечення державної політики у сфері страхування сільськогосподарської продукції, яка складається з Конституції України, Цивільного та Господарського кодексів України, Закону України "Про страхування" від 04.10.2001 р. № 2745-III, Закону України "Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою" від 09.02.2012 р. № 4391-VI, Закону України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг" від 12.07.2001 р. № 2664-III, Закону України "Про Державний бюджет" на відповідний рік тощо [10].

За підтримки Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України на державному рівні було зроблено важливі практичні кроки щодо нормативно-правового забезпечення системи страхування сільськогосподарської продукції. Для ефективного функціонування страхового ринку було розроблено та затверджено розпорядження Нацкомфінпослуг "Про затвердження Вимог щодо участі страхових компаній (страховиків) у страхуванні сільськогосподарської продукції з державною підтримкою" від 09.10.2012 р. № 1671, наказ Мінагрополітики "Про затвердження Вимог щодо участі страхових компаній (страховиків) у страхуванні сільськогосподарської продукції з державною підтримкою" від 09.10.2012 р. № 611, зареєстровані в Міністерстві юстиції України 11.10.2012 р. за № 1714/22026. Зазначеними документами передбачено встановлення вимог до страховиків, які мають намір брати участь у страхуванні сільсько-

господарської продукції з державною підтримкою, порядок включення до переліку таких страхових компаній та виключення з переліку, що, у свою чергу, є складовою вирішення завдання створення в Україні ефективною системи державної фінансової підтримки страхування ризиків в агропромисловому комплексі. Також схвалено та затверджено спільний нормативний акт, розроблений Нацкомфінпослуг та Міністерством аграрної політики та продовольства України “Про деякі питання здійснення страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою”. Проте зазначений нормативно-правовий акт регламентує лише порядок страхування сільськогосподарської продукції на період перезимівлі (страховий продукт 2) та такі нормативні документи [11]:

- умови страхування площ посівів озимих зернових сільськогосподарських культур з державною підтримкою від сільськогосподарських ризиків на період перезимівлі;
- стандартні страхові тарифи для страхування площ посівів озимих зернових сільськогосподарських культур з державною підтримкою від сільськогосподарських ризиків на період перезимівлі;
- стандартний договір страхування площ посівів озимих зернових сільськогосподарських культур з державною підтримкою від сільськогосподарських ризиків на період перезимівлі;
- форму акта огляду площ посівів озимих зернових сільськогосподарських культур з державною підтримкою від сільськогосподарських ризиків на період перезимівлі;
- інструкцію по заповненню акта огляду площ посівів озимих зернових сільськогосподарських культур з державною підтримкою від сільськогосподарських ризиків на період перезимівлі;
- форму акта весняного огляду та/або врегулювання збитків;
- інструкцію по заповненню акта весняного огляду та/або врегулювання збитків;
- форму висновку страховика за результатами огляду сільськогосподарської культури;
- форму додатка “Карта поля”;
- форму страхового акта.

Таким чином, на сьогодні організаційно-правовий механізм державного управління у сфері страхування сільськогосподарської продукції перебуває на стадії формування та являє собою сукупність правових норм, прийнятих за різних історичних та економічних умов. При прийнятті зазначених вище нормативно-правових актів та внесенні змін до них далеко не завжди брали до уваги потреби аграріїв і страховиків. Це зумовило суперечливість правової основи державної політики у

сфері страхування сільськогосподарської продукції, безсистемність правового регулювання суспільних відносин у цій сфері, відсутність взаємозв'язку засобів, механізмів та інструментів державного управління, передбачених відповідними правовими актами.

Системними вадами нормативно-правового забезпечення державної політики у сфері страхування сільськогосподарської продукції є декларативність, неузгодженість та недосконалість концептуальних і програмних документів, які визначають її стратегію, напрями та механізми, а також принципи розвитку аграрного страхового ринку. Проаналізувавши положення нормативно-правової бази [10], зазначимо, що вони вирішують проблеми державного регулювання у сфері страхування сільськогосподарської продукції частково. Тому подальший розвиток законодавчої та нормативної бази передбачає розробку й ухвалення низки законодавчих актів, які розвиватимуть аграрне страхове законодавство України. Саме тому вважаємо, що для розвитку системи страхування необхідна розробка ефективних адміністративних, правових та економічних важелів державного управління у сфері страхування сільськогосподарської продукції в Україні, що матимуть досконале нормативно-правове підґрунтя. Розглянемо організаційно-правовий механізм, який забезпечить ефективне втілення правових норм у процес реалізації державної політики у сфері страхування сільськогосподарської продукції в Україні (див. рис.).

З рисунка видно, що нормативно-правовий механізм реалізації державної політики у сфері страхування сільськогосподарської продукції має відображати такі основні положення: види й умови страхування, порядок та умови здійснення державної підтримки, порядок здійснення незалежної експертизи збитків у сільському господарстві, правила формування й використання страхових резервів, систему підготовки спеціалістів та порядок здійснення інформаційної роботи. Розглянемо детальніше складові організаційно-правового механізму реалізації державної політики у сфері страхування сільськогосподарської продукції в Україні:

1) види та умови страхування сільськогосподарської продукції має задекларувати Закон України “Про страхування сільськогосподарської продукції”, який забезпечить розробку страхових продуктів для покриття ризиків в аграрній сфері та визначить перелік об'єктів страхування, страхових ризиків, загальні умови страхування сільськогосподарської продукції, а саме: типовий перелік страхових ризиків, порядок визначення страхової вартості та страхової суми, норми

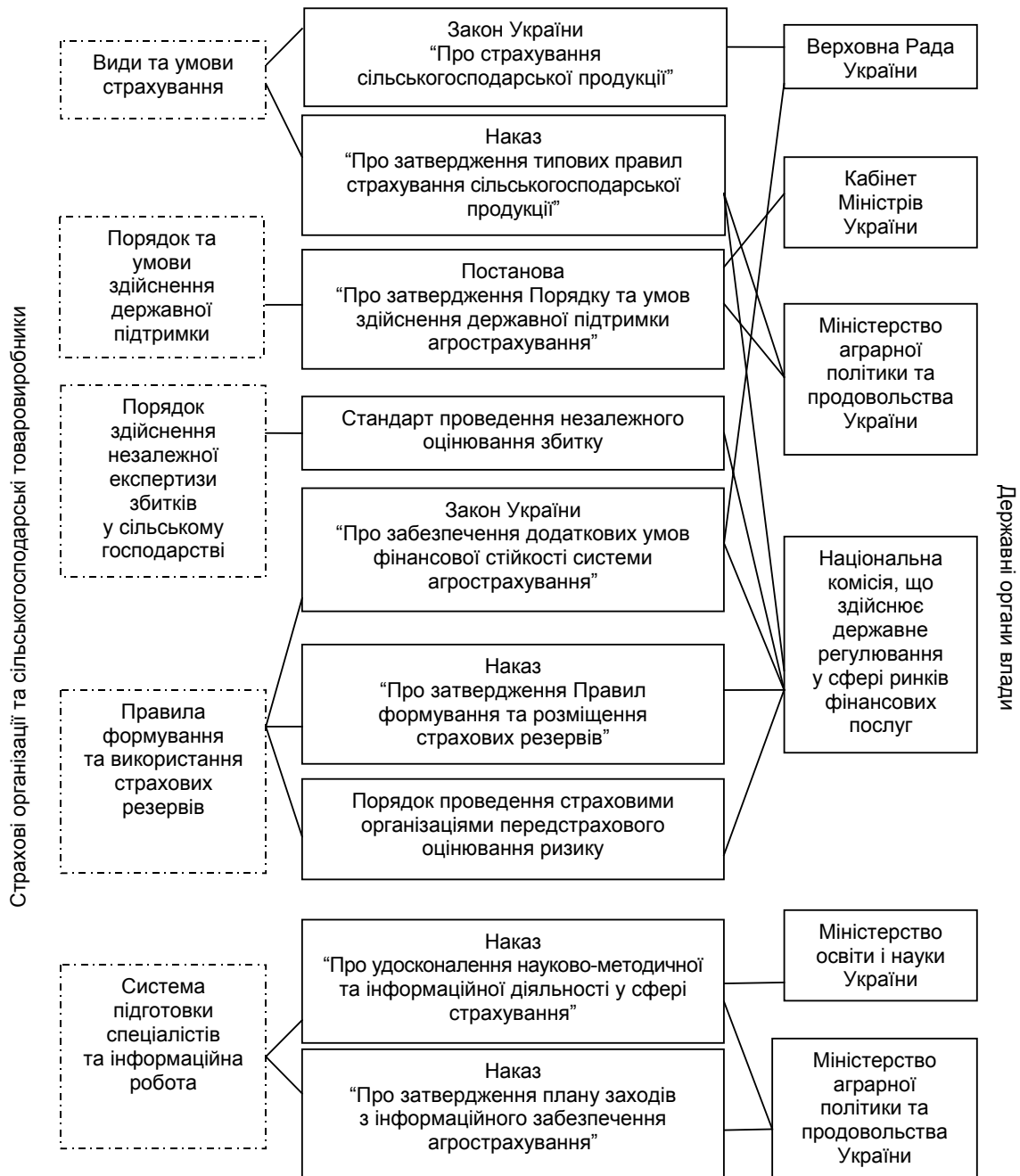


Рис. Організаційно-правовий механізм реалізації державної політики у сфері страхування сільськогосподарської продукції в Україні

страхового забезпечення, терміни укладання договорів страхування тощо. Зважаючи на основну мету державної політики у сфері страхування сільськогосподарської продукції в Україні – забезпечення сприятливих умов для розвитку сфери страхування в сільському господарстві, слід виокремити страхування сільськогосподарської продукції з категорії майнового страхування та внести його в загальну систему класифікації видів страхування як окремий вид страхування, враховуючи його специфічні особливості. Також необхідно чітко визначити види страхування сільськогосподарських ризиків, які будуть охоплені державною підтримкою.

Системне формування нормативно-правової бази у сфері страхування сільськогосподарської продукції, насамперед, потребує поетапного впровадження й удосконалення лінійки страхових продуктів у сфері страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою. Зазначені зміни передбачають створення наказу Міністерством аграрної політики та продовольства України й Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, про затвердження типових правил страхування щодо кожного зі страхових продуктів, включаючи перелік

об'єктів страхування, порядок визначення страхових сум і розміри страхових виплат;

2) порядок та умови здійснення державної підтримки мають визначати розмір бюджетної допомоги, можливі варіанти надання бюджетних коштів (у вигляді компенсації вже сплачених страхових премій сільськогосподарськими підприємствами або у вигляді дотацій на сплату), відсоток державної допомоги в оплаті страхових внесків, терміни виділення бюджетних коштів тощо. Однією зі складових організаційно-правового механізму державної політики у сфері страхування сільськогосподарської продукції має бути порядок використання коштів державного бюджету, страхових і перестраховальних резервів на відшкодування збитків від стихійних лих. Тому метою розробки проекту постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку та умов здійснення державної підтримки агрострахування" має бути вдосконалення форм і механізмів надання державної підтримки у сфері сільськогосподарського страхування, а саме перехід до нового порядку компенсації частини витрат сільгосптоваровиробників для сплати страхових премій за угодами агрострахування з державною підтримкою. Форми державної підтримки у сфері страхування сільськогосподарської продукції мають передбачати можливість використання бюджетних коштів як для субсидування страхових внесків, так і для компенсації збитків аграріїв, але тільки в разі, якщо їх майно застраховане та збитки мають надзвичайний характер. Якщо ж збитки спричинені загальними несприятливими погодними умовами, їх мають компенсувати страхові компанії;

3) порядок здійснення незалежної експертизи збитків у сільському господарстві передбачає розробку і впровадження комплексної системи незалежного оцінювання збитку при страхуванні сільськогосподарської продукції з державною підтримкою. Для досягнення зазначеної мети необхідно розроблення типового стандарту проведення незалежного оцінювання, включаючи вимоги до типової угоди для проведення незалежної експертизи, форми спеціального посвідчення незалежного експерта з агрострахування, типової форми бланка експертного висновку, визначення вимог до порядку звітності незалежних експертів. Також необхідно розробити й затвердити державні вимоги до змісту додаткової професійної освітньої програми та рівня професійної перепідготовки незалежних експертів за програмами вищої й післядипломної професійної освіти;

4) правила формування та використання страхових резервів є важливим положенням нормативно-правової бази у сфері страхування сільськогосподарської продукції, оскі-

льки розвиток системи управління ризиками в сільськогосподарському страхуванні з державною підтримкою потребує уточнення умов забезпечення фінансової стійкості страховиків у сфері страхування сільськогосподарської продукції. Таким чином, необхідно розробити та затвердити наказ Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, який передбачатиме розробку й затвердження Правил формування та розміщення страхових резервів страховиками, що формуватимуться за угодами агрострахування. Для створення багаторівневої системи розподілу страхових ризиків необхідне затвердження Закону України "Про забезпечення додаткових умов фінансової стійкості системи страхування сільськогосподарської продукції", що визначатиме захист прав та інтересів страховиків, сільгосптоваровиробників і держави у сфері агрострахування, створення додаткових можливостей для перестраховування сільськогосподарських ризиків, створення фінансових та організаційних основ захисту від катастрофічних ризиків. За рекомендаціями Міністерства аграрної політики та продовольства України необхідно розробити єдину методичку андеррайтингу сільськогосподарських ризиків, тобто визначити єдиний порядок проведення страховими організаціями передстрахового оцінювання ризику сільгосптоваровиробників, що приймається на страхування [12];

5) система підготовки спеціалістів та інформаційна робота відіграють важливу роль в організаційно-правовому механізмі державної політики у сфері страхування сільськогосподарської продукції в Україні. Розвиток кадрового потенціалу є ключовим елементом забезпечення процесу страхування сільськогосподарської продукції, тому важливого значення набуває питання підвищення кваліфікації персоналу страхових організацій в Україні. Для створення спеціалістів у цій сфері державним органам влади необхідно запровадити механізм навчання, сертифікації та моніторингу всіх складових професійного розвитку фахівців у сфері страхування сільськогосподарської продукції [6, с. 108–109]. Фахівці у сфері страхування сільськогосподарської продукції мають бути добре обізнані не тільки зі змістом страхових послуг та організацією їх надання, із перестраховальними операціями, основами актуарних розрахунків, менеджменту, бухгалтерського обліку та аудиту в страхуванні, а й з основами вирощування сільськогосподарських культур і тварин. Для організації підготовки фахівців у сфері страхування сільськогосподарської продукції варто залучити, насамперед, ВНЗ Міністерства фінансів України й Міністерства аграрної політики та продовольства

України. Не менш важливим завданням Міністерства освіти і науки України є створення системи короткотермінової перепідготовки кадрів з дуже вузьких питань, таких як актуарні розрахунки, перестраховування та проведення інвестиційної політики з боку страховиків. Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України про вдосконалення науково-методичної й інформаційної діяльності у сфері сільськогосподарського страхування з державною підтримкою забезпечить збір та обробку доступної інформації, що дасть змогу сформувати статистичну основу для первинного розрахунку та фінансово-економічного обґрунтування ставок субсидій. Інформаційне забезпечення страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою передбачає розробку єдиної інформаційної політики у цій сфері, затвердження наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України плану заходів з інформаційного забезпечення агрострахування, що включатиме заходи, спрямовані на роз'яснення принципів його здійснення, краще інформування сільгосптоваровиробників про його переваги, створення відкритого інформаційного простору для здійснення страхування сільськогосподарської продукції. Вивчення міжнародного досвіду здійснення страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою передбачає виявлення кращої практики в цій сфері, розробку рекомендацій для його застосування в українських умовах з урахуванням специфіки економіко-правових традицій України. Не менш важливими є участь українських фахівців у семінарах з організації системи страхування сільськогосподарської продукції, наприклад в Іспанії, та створення двосторонніх міжнародних комісій і робочих груп з вивчення проблем агрострахування, взаємодія з Європейським комітетом страховиків з метою обміну досвідом у сфері розвитку агрострахування з державною підтримкою.

Удосконалена нормативно-правова база України має забезпечити перехід до нових форм і методів здійснення державної політики у сфері страхування сільськогосподарської продукції, урахуваючи відносини України з Європейським Союзом. Отже, підготовка проектів законів, прийняття нормативно-правових актів, контроль за виконанням вимог, які містяться в них, є важливими аспектами державної політики у сфері страхування сільськогосподарської продукції в Україні.

IV. Висновки

Аналіз наведеного матеріалу дає змогу констатувати, що сьогодні в Україні відсутня довгострокова стратегія розвитку страхування сільськогосподарської продукції, попри всі намагання запровадження нових норматив-

но-правових актів у цій сфері. Становлення й розвиток правового підґрунтя мають відповідати змісту та завданням державної політики в цій сфері й забезпечувати задоволення інтересів усіх учасників страхування. Сучасний розвиток страхування сільськогосподарської продукції потребує розроблення та впровадження нормативно-правових документів, які б відповідали європейським нормам і забезпечували успішну реалізацію державної політики у сфері страхування сільськогосподарської продукції в Україні.

Список використаної літератури

1. Болдуєв М.В. Механізми державного регулювання розвитку агропромислового комплексу на регіональному рівні : монографія / М.В. Болдуєв. – Запоріжжя : КПУ, 2009. – 352 с.
2. Герасименко Н.А. Як застрахувати виробництво сільськогосподарських культур : практ. посіб. з агрострахування / Н.А. Герасименко, І. Гринюк, Н. Ільїна [та ін.]. – К., 2008. – 94 с.
3. Горіславська І.В. Особливості правового регулювання страхування при здійсненні кредитних правовідносин сільськогосподарськими підприємствами / І.В. Горіславська // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 11. – С. 39–40.
4. Докторова Н.П. Аналіз нормативно-правових та інституційних засад формування механізмів державного регулювання у сфері страхової діяльності / Н.П. Докторова // Наука та технології: крок в майбутнє – 2007 : II міжнародна наук.-практ. конф. 1–15 берез. 2007 р. – Дніпропетровськ, 2007. – С. 41–44.
5. Єрмоленко В.М. Теоретичні проблеми аграрних майнових правовідносин : монографія. – К. : Магістр-XXI сторіччя, 2008. – 188 с.
6. Жилкина М.С. Из истории российской страховой науки / М.С. Жилкина // Финансовая газета – ЭКСПО. – 2001. – № 12. – С. 18.
7. Коваль О.А. Ефективність відносин зі страхового відшкодування збитків і втрат в аграрному секторі економіки України / О.А. Коваль // АгроСвіт. – 2009. – № 6. – С. 43–48.
8. Латинін М.А. Аграрний сектор економіки України: механізм державного регулювання : монографія / М.А. Латинін. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2006. – 320 с.
9. Никитин А.В. Страхование сельскохозяйственных культур с государственной поддержкой / А.В. Никитин, В.В. Щербаков. – Мичуринск-научоград РФ : Изд-во Мичурин. гос. аграр. ун-та, 2006. – 190 с.
10. Павелко Н.І. Правове забезпечення державного регулювання страхування сіль-

- ськогогосподарської продукції в Україні / Н.І. Павелко // Держава та регіони. Серія: "Державне управління". – 2012. – № 4. – С. 199–205.
11. Про деякі питання здійснення страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою : Розпорядження Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг від 30.10.2012 р. № 1968 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1970-12>.
 12. Проект Концепции совершенствования сельскохозяйственного страхования, осуществляемого с государственной поддержкой, на период до 2020 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mcx.ru/documents/document/show/14305.300.htm>.
 13. Юркевич В.Ю. Проблемы теории аграрных правоотносин : монографія / В.Ю. Юркевич. – Х. : Харків юрид., 2007. – 496 с.

Стаття надійшла до редакції 18.01.2014.

Павелко Н.И. Организационно-правовой механизм реализации государственной политики в сфере страхования сельскохозяйственной продукции в Украине

В статье проанализирована нормативно-правовая база в сфере страхования сельскохозяйственной продукции в Украине и определены конкретные меры по улучшению правовой основы в этой сфере. Предложен организационно-правовой механизм реализации государственной политики в сфере страхования сельскохозяйственной продукции в Украине.

Ключевые слова: государственная политика, нормативно-правовое обеспечение, организационно-правовой механизм, страхование, сельскохозяйственная продукция.

Pavelko N. Organizational and legal mechanism implementation of public policy in the field of insurance agricultural products in Ukraine

In the article presents the analysis of legal and regulatory providing in the insurance industry of agricultural products in Ukraine and identifies specific measures to improve the legal framework in this area. Also invited to the organizational and legal mechanism for the implementation of public policy in the field of insurance of agricultural products in Ukraine.

Having analyzed provisions of the existing legal and regulatory frame work was stated that it solves the problems government regulation of insurance of agricultural production only partially. Therefore, further development of legislative and regulatory base provides for the development and the adoption of several legislative acts that develop agricultural insurance legislation of Ukraine. The organizational and legal mechanism for implementing the state policy in the field of agricultural insurance products, which reflects the following key conditions - kinds and the terms of insurance, terms and conditions of state aid, procedure for independent examination of losses in agriculture, rules of formation and use of insurance reserves, training system specialists and procedure for information work..

Components of organizational and legal mechanism for implementing the policy of insurance of agricultural products in Ukraine provides for the introduction of such documents as:

- Law of Ukraine "On Insurance of agricultural products";
- Law of Ukraine "On Ensuring additional conditions financial sustainability of agricultural insurance";
- Resolution of On Approving the Procedure and conditions of government support agricultural insurance;
- Order On approval standard rules of insurance of agricultural products;
- Order On approval of rules the formation and placement of insurance reserves;
- Order On improvement of scientific and methodical and the informational business of insurance of agricultural products;
- Order On the approving an action plan of the insurance information provision agricultural products;
- Procedure for conducting insurance companies preliminary assessment the risk;
- Standard conducting the independent valuation of damage.

Consequently, authors suggest the ways improvement of normative and legal support insurance of agricultural production in Ukraine have provided to the author be concluded about what formation and development of legal basis for should match the content of and objectives of public policy in this area and provide for the interests of all participants insurance.

Key words: public policy, regulatory and legal providing, organizational and legal mechanism, insurance, agricultural products.

УДК 354:656.078

В.Ю. Степановдоктор наук з державного управління
Харківська державна академія культури**МЕХАНІЗМ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ
ТРАНСПОРТНОГО КОМПЛЕКСУ**

У статті розглянуто формування та реалізацію механізмів стратегічного управління розвитком транспортного комплексу в Україні.

Ключові слова: стратегічне управління, механізм, транспортний комплекс (ТК), модель.

I. Вступ

Державна політика управління розвитком транспортного комплексу України передбачає забезпечення своєчасного, повного та якісного задоволення потреб населення й суспільного виробництва в перевезеннях, створення рівних умов для розвитку господарської діяльності підприємств транспорту всіх форм власності та входження транспортного комплексу України до європейської і світової транспортної системи.

Транспортна система України пройшла значний етап еволюції від командно-адміністративної системи до ринкової економіки. Докорінні зміни, що відбуваються в економіці країни, зумовлюють необхідність формування нової системи управління транспортним комплексом. Відмова від методів, властивих централізованій плановій системі, втрата державою можливості прямого адміністративного управління транспортним комплексом вимагають розробки нового організаційно-економічного механізму регулювання транспортної діяльності.

Таким чином, останніми роками найбільш гостро постає проблема підвищення ефективності державного управління розвитком транспортного комплексу України, особливо його інфраструктурної складової. З урахуванням зазначених проблем дослідження механізму стратегічного управління розвитком транспортного комплексу є актуальним завданням.

II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути формування та реалізацію механізмів стратегічного управління розвитком транспортного комплексу в Україні.

III. Результати

У науковій літературі категорію управління розглянуто в різних аспектах. На думку Д.І. Дзвінчука, суть управління визначається через термін “вплив”, який вказує на головне в управлінні – момент впливу на свідомість, поведінку й діяльність людей. Управління наявне тоді, коли певний суб’єкт на

щось впливає, щось змінює, перетворює, переводить з одного стану в інший, якщо немає дієвого впливу, що може забезпечувати досягнення певної мети, то немає й управління. Тобто будь-яке управління виявляється у взаємодії суб’єкта й об’єкта управління. Від суб’єкта (підсистеми), що керує виходить прямий вплив (що, як, коли, в якому обсязі і з використанням яких ресурсів робити), а від об’єкта (керованої підсистеми) надходить інформація зворотного зв’язку (відомості про виконання рішення, досягнення чи недосагнення цілей, причини відхилень) [6].

В основі нашого дослідження лежать праці відомих фахівців з організації державного управління та регулювання різних сфер життєдіяльності суспільства, а саме: В.Б. Авер’янова, Г.В. Атаманчука, В.Д. Бакуменка, Ю.С. Бараша, С.О. Білої, І.А. Грицяка, В.М. Гурнака, О.А. Дегтяра, О.В. Довгальової, В.М. Князева, М.Х. Корецького, В.М. Мартиненка, Н.М. Мельтюхової, А.В. Мерзляк, Л.Ю. Мельника, Н.С. Миронової, А.М. Новікової, Н.Р. Нижник, Г.С. Одінцової, А.І. Семенченка, В.В. Тертички, А.М. Ткаченка, О.В. Шкідченко та ін. Але поза увагою дослідників ще залишаються важливі питання опрацювання механізмів стратегічного управління розвитком транспортного комплексу.

Багато дослідників розглядають механізм управління як сукупність організаційних та економічних компонентів, що забезпечують узгоджене, взаємозалежне і взаємодійне функціонування всіх елементів системи для досягнення цілей організації. На нашу думку, в механізмі управління повинні бути відображені суб’єкти реалізації сукупності елементів управлінського впливу, головні інструменти впливу та об’єкти, що реалізують прийняті стратегічні рішення. Таким чином, сутність розглянутого механізму полягає в цілеспрямованому комплексному впливі органів управління транспортним комплексом (ТК) на його господарюючих суб’єктів (об’єкти управління) за допомогою проектно-програмних інструментів для дося-

гнення намічених стратегічних цілей і пріоритетів розвитку.

У складі механізму управління розвитком ТК повинна бути сукупність дій влади з формування та реалізації програм розвитку ТК, в основі яких найбільш значуща система залучення інвестицій, що має вирішальне значення у відборі на реалізацію проектів розвитку ТК. У зв'язку із цим до складу механізму доцільно включити:

- розробку стандартів і концепцій розвитку ТК як єдиного народногосподарського комплексу, в межах яких проводиться визначення критеріїв розвитку транспорту за видами й у цілому всієї транспортної системи: знос, потреба в оновленні; ступінь задоволення потреб клієнтів, необхідність у розширенні діяльності; відповідність світовим стандартам і необхідність підвищення рівня розвитку системи для забезпечення світової, національної або регіональної конкурентоспроможності;
- визначення фактичного стану елементів ТК: зростання доходів, витрат, обсягів роботи, прибутковості (збитковості), якості роботи, зносу й накопиченої суми амортизації, потреби в оновленні тощо;
- визначення тенденцій розвитку, прогнозування показників розвитку ТК, які можуть бути досягнуті з урахуванням тенденцій, що утворилися без додаткових капітальних вкладень;
- порівняльні оцінки майбутнього розриву в стані підсистем ТК;
- визначення необхідного рівня розвитку ТК і його складових за періодами планування;
- оцінювання потреб у розвитку всіх галузей транспорту з урахуванням тенденцій розвитку та існуючого стану кожної підсистеми;
- визначення обсягу інвестицій, що забезпечують упровадження нових технік і технологій;
- оцінювання можливостей самофінансування об'єктів ТК: сум накопиченої амортизації, прибутку, залучення комерційних кредитів;
- оцінювання можливостей залучення інвесторів до виконання проектів з розвитку ТК;
- визначення можливостей бюджетного фінансування;
- визначення проектів, які не можуть бути профінансовані з доступних джерел: власних, бюджетних, інвесторів;
- розроблення комплексу заходів щодо збільшення джерел фінансування;
- введення інвестиційної складової в транспортні тарифи, що дасть змогу вивести регульовані державою галузі ТК на рентабельний рівень роботи;

- зміна умов експлуатації нових об'єктів;
- перерозподіл бюджетних коштів різних рівнів.

Створення ефективного механізму управління стратегічним розвитком ТК має базуватися на основних методологічних принципах, характерних для формування системи стратегічного управління, до яких належать: системність, безперервність, ефективність, громадське партнерство, гласність і відкритість, інтеграцію ресурсів, адаптивність, цілеспрямованість і пріоритетність.

Досліджуючи механізми стратегічного управління розвитком ТК, зауважимо, що стратегія – програма, всебічний план, генеральний курс суб'єкта управління, завдань підприємства щодо досягнення ним стратегічних довгострокових цілей розвитку. Стратегія – це спосіб дій, якому повинні слідувати керівники для досягнення генеральних цілей. Розробка стратегії починається з аналізу внутрішнього й зовнішнього стану країни, регіону. Тільки після того, як керівники отримають результати дослідження зовнішнього та внутрішнього середовища, вони будуть готові до розробки обґрунтованої стратегії досягнення фінансових і стратегічних результатів. Неправильні результати аналізу або їх відсутність значно підвищує ризик непередуманих дій, які мають довготривалі наслідки [5].

Уміння використовувати різні способи впливу (реалізація стратегії) полягає в тому, щоб запустити стратегію й отримати необхідні результати в запланований час. Щоб правильно встановити, що має бути здійснено для впровадження та вмілої реалізації стратегії, а також отримання задовільних результатів, потрібна висока кваліфікація.

Реалізація стратегії – це в основному практичне адміністративне завдання, що охоплює: вдосконалення структури управління ТК, здатного успішно використовувати стратегію; розробку фінансового плану, який спрямовує ресурси в найважливіші для стратегічного успіху ТК; проведення підтримувальної стратегії політики і введення практики постійних удосконалень; створення відповідної мотивації для фізичних і юридичних осіб для досягнення цілей розвитку ТК тощо.

Стратегія розвитку ТК повинна базуватися на теорії програмно-цільового управління й передбачати постановку стратегічних (глобальних) і тактичних (локальних) цілей, а також визначення критеріїв їх досягнення – кількісних показників або склад оцінки досягнення мети порівняно з іншими можливими варіантами розвитку ТК.

Водночас стратегічне управління – багатоплановий, формально-поведінковий управлінський процес, який допомагає формулю-

вати та виконувати ефективні стратегії, що сприяють балансуванню відносин між організацією, включаючи її окремі частини, та зовнішнім середовищем, а також досягненню встановлених цілей. Це також процес, за допомогою якого менеджери здійснюють довгострокове управління організацією, визначають специфічні цілі діяльності, розробляють стратегії для досягнення цих цілей, враховуючи всі релевантні (найсуттєвіші) зовнішні та внутрішні умови, а також забезпечують виконання розроблених відповідних планів, постійно розвиваючись і змінюючись [5, с. 268].

Ефективне функціонування механізму стратегічного управління розвитком ТК визначається наявністю відповідного нормативно-правового, методичного, організаційного, ресурсного й інформаційного забезпечення цього програмно-цільового процесу.

Нормативно-правове забезпечення містить сукупність нормативно-правових актів, необхідних і достатніх для реалізації стратегії розвитку ТК. На нашу думку, правове регулювання стратегічного управління розвитком ТК повинно мати комплексний характер.

Розробка та прийняття нормативно-правових актів на основі принципів формування механізму програмного управління стратегічними змінами дасть змогу створити сприятливі умови для розвитку підприємств транспортної галузі. Розробка законів розвитку ТК має бути здійснена на державному рівні. На основі цих законів мають бути сформовані стратегії, стандарти, концепції державного й регіонального рівня. Поряд з цим однією з умов успішного досягнення намічених цілей і пріоритетів розвитку ТК є розробка узгоджених стратегій розвитку державного, регіонального й міського транспорту, що попередньо пройшли процес узгодження та схвалення різними цільовими групами у відповідних муніципальних утвореннях.

Методичне забезпечення – це комплекс методичних матеріалів з розробки комплексної цільової програми розвитку ТК, включаючи всі необхідні рекомендації з визначення критеріїв розвитку транспорту, оцінювання його фактичного стану, прогнозування показників розвитку ТК, оцінювання потреб в інвестиціях для розвитку ТК, а також планування стратегії та управління реалізацією стратегії.

Критерій досягнення мети – кількісний показник ефективності, що визначає міру або ступінь оцінювання досягнення мети порівняно з іншими можливими варіантами (альтернативами) розвитку ТК. Критерій завжди має кількісну оцінку й спрямований залежно від показника на мінімізацію або максимізацію стану системи. Критеріями ефективності стратегії та програми розвитку

ТК є зростання валового прибутку підприємств ТК, підвищення рівня якості, задоволення потреб клієнтів тощо.

До цілей стратегії розвитку ТК можна додати: встановлення єдиних термінів стосовно сфери стратегічного управління розвитком ТК; вироблення рекомендацій щодо організації процесу стратегічного управління, пропозицій щодо технології розробки стратегії; формування програм і планів, методику моніторингу досягнення стратегічних цілей і пріоритетів функціонування ТК тощо.

Організаційне забезпечення передбачає створення необхідних організаційних структур, що здійснюють ініціювання, розвиток і контроль за досягненням цілей стратегії розвитку ТК.

Ресурсне забезпечення має вирішальне значення в реалізації стратегії розвитку ТК. До його складу входять фінансове, кадрове й матеріально-технічне забезпечення.

Вирішення питань фінансового забезпечення в сучасних умовах господарювання передбачає використання схем багатоканального фінансування необхідних витрат ресурсів, тобто повинні бути використані можливості залучення як внутрішніх, так і зовнішніх джерел фінансових ресурсів. До внутрішніх джерел належать: власні кошти підприємств транспорту (прибуток) і залучені кошти в ході емісії акцій та інших цінних паперів. До зовнішніх – дотації, позикові кошти (кредити, позики і прями інвестиції).

Проблема кадрового забезпечення – одна з основних у формуванні ефективної програми розвитку ТК. У першу чергу, це стосується кадрового складу вищої ланки управління ТК. Впровадження та реалізація підходів стратегічного управління вимагає наявності відповідної кваліфікації працівників різних рівнів, а також необхідності активізації діяльності структурних підрозділів з реалізації стратегії розвитку, формування стратегічного мислення їхніх керівників.

Інформаційне забезпечення – основа процесу управління стратегічним розвитком і механізму реалізації стратегії розвитку ТК. Від рівня збору, обробки й передачі інформації споживачам залежить ефективність розробки та реалізації стратегії розвитку ТК.

Інформаційне забезпечення механізму управління стратегічним розвитком ТК включає в себе: формування для вирішення проблем розвитку ТК "банку ідей" управління транспортом, що передбачає набір альтернативних рішень з висвітленням досвіду їх застосування та економічного обґрунтування ефективності запропонованих заходів.

Уміння розробити стратегію змін (вибір базових стратегій) – це вирішення головної управлінської проблеми: як досягти необхідних результатів з урахуванням станови-

ща ТК і його перспектив. Цілі – це “результати”, а стратегія – “засіб” їх досягнення.

Уміння вносити корективи у стратегії та управління змінами пов'язане з появою нових обставин і необхідністю коригувальних дій. Можуть знадобитися зміни довгострокових напрямів розвитку, звуження або розширення управлінського бачення майбутнього підгалузей ТК. Критерії можуть бути завищені або занижені залежно від накопиченого досвіду й установлених перспектив, тому теж підлягають коригуванню.

Управління реалізацією стратегії – це орієнтована на конкретні дії робота керівництва держави, регіону з проведення організаційних змін, спрямованих на досягнення стратегічних цілей управління ТК. Основними завданнями щодо реалізації стратегії є: створення структури управління, здатної успішно виконувати стратегію; виділення ресурсів на ті види транспорту, які визначають стратегічний успіх ТК; розробка регламентів управління для забезпечення постійного розвитку ТК; створення забезпечують підсистеми, які створюють можливості для успішної реалізації стратегічного плану; створення корпоративної культури в органах управління, яка підтримує реалізацію стратегії ТК; забезпечення керівництва процесом реалізації стратегії для досягнення поставлених цілей; моніторинг реалізації стратегічного плану та внесення змін.

IV. Висновки

Реалізація механізму стратегічного управління розвитком ТК здійснюється в межах цільових комплексних програм, які є найважливішим інструментом реалізації стратегічного плану розвитку держави. Комплексний підхід до реалізації механізму стратегічного управління розвитком ТК передбачає розробку розвитку ТК відповідно до змістовної структури. Програми включають вирішення питань реструктуризації, розвитку інфраструктури, менеджменту, маркетингу, підвищення ефективності використання власності, якості підготовки персоналу, пошуку джерел повного ресурсного й інформаційного забезпечення, правового супроводу майнових відносин, розмежування компетенції різних гілок влади.

При розробці механізмів стратегічного управління розвитком транспортного комплексу в Україні і програми розвитку ТК вихідними положеннями є їх стратегічні цілі: транспортне забезпечення стабільного й збалансованого розвитку економіки; підвищення рівня транспортного обслуговування населення; оптимізація використання всіх видів ресурсів ТК, що забезпечує самостійний ефективний розвиток; забезпечення

соціальної, економічної та екологічної безпеки держави, ефективної участі організацій ТК у реалізації політики держави в галузі транспорту; структурна перебудова ТК, що сприяє досягненню цілей перспективного розвитку території та реалізації цільових державних проектів і програм.

Методичне забезпечення стратегічного розвитку ТК має включати рекомендації щодо розроблення трьох основних блоків документів:

- стратегічні цілі та стратегія розвитку ТК на довгострокову перспективу;
- мінімальний транспортний стандарт, що відображає основні вимоги до функціонування транспорту, виходячи з необхідності досягнення встановленого рівня розвитку транспорту, визначеного державною політикою;
- програма розвитку ТК на черговий плановий період, яка є частиною державної цільової програми розвитку транспорту та програми соціально-економічного розвитку держави.

Оцінювання ефективності стратегії є найважливішим елементом управління. Існує цілий ряд наукових підходів до оцінювання реалізації стратегії з показниками рівня життя, індексу розвитку людського потенціалу та якості життя населення. Крім того, існує ряд методів оцінювання реалізації стратегії, що встановилися в практиці державного управління.

Список використаної літератури

1. Про транспорт: Закон України від 10.11.1994 р. № 51 (ст. 447 із змінами і доповненнями).
2. Про Положення про Державну інспекцію України з безпеки на наземному транспорті: Указ Президента України (із змінами, внесеними згідно з Указом Президента від 11.09.2013 р. № 506/2013).
3. Про схвалення Транспортної стратегії України на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.10.2010 р. № 2174-р.
4. Богомазов В.А. Государственное регулирование транспортной деятельности и стратегическое управление автотранспортными предприятиями / В.А. Богомазов. – СПб.: СПбГИЭА, 1997.
5. Дегтяр А.О. Основи корпоративного управління: навч. посіб. / А.О. Дегтяр, В.Ю. Степанов, О.О. Губарев; [за заг. ред. А.О. Дегтяря]. – Х.: С. А. М., 2012. – 280 с.
6. Основы теории управления: учеб. пособие. / [под ред. В.Н. Парахиной, Л.И. Ушвицкого]. – М.: Финансы и статистика, 2003.

Стаття надійшла до редакції 17.01.2014.

Степанов В.Ю. Механизм стратегического управления развитием транспортного комплекса

В статье рассмотрены формирование и реализация механизмов стратегического управления развитием транспортного комплекса в Украине.

Ключевые слова: стратегическое управление, механизм, транспортный комплекс, модель.

Stepanov V. Mechanism of the strategic management the transport complex development

The article is devoted to the considering the creation and implementation the mechanisms of strategic management the transport complex development in Ukraine.

Distinguished that transport system of Ukraine passed through considerable stage of evolution from the command administrative system the market economy. Fundamental changes which take place in the state economy causes the need to create new system of managing the transport complex. Waiver from the methods that peculiar to the centralized planned system, the loss of the state the opportunity of direct administrative control under the transport complex requires to develop new organizational and economic mechanism of regulation the transport activity.

Determined that the creation of the effectively functioned mechanism of the managing the strategic development of transport complex must grounded on the basic methodological principles which are typical for the formation the system of strategic management. Between them are: systematic, continuity, efficiency, public partnership, publicity and openness, the integration of recourses, adaptability, purposefulness, priority.

It is proven that the strategy of transport complex development must based on the theory of goal-program management and foresee the setting of strategic (global) and tactic (local) purposes, and criteria of their achievement – quantitative activities, that determine the measure or structure of the appraisal of achieving the aim in comparison with other possible variants of transport complex development.

Argued that effective functioning of the mechanism of the strategic management the transport complex development determines with the availability of corresponded regulatory-legal, methodical, organizational, resort and informational maintenance of goal-program process. In other words, the management of strategy realization is the activity of government and regional authorities oriented at the concrete actions in order to carry out the organizational changes which are aimed at the achievement of strategic purposes of managing the transport complex.

Grounded that in the process of working out the mechanisms of the strategic management the transport complex development in Ukraine and the program of transport complex development strategic purposes belong to the outgoing data: transport maintenance of the stable and balanced economy development; increasing the level of transport facilities of population; optimization of using of all kinds of transport complex resources that guarantee the independent effective development; insurance the social, economical and ecological security of the state, effective participation of the transport complex organizations in the realization the public policy in the sphere of transport; structural reconstruction of the transport complex that make for achievement the purposes of perspective territory development and realization of goal state projects and programs.

Key words: strategic management, mechanism, transport complex, model.

УДК 330.341.1(477)

І.А. Чикаренко

кандидат наук з державного управління, доцент
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ПІДХІД ДО УПРАВЛІННЯ ІННОВАЦІЙНИМ РОЗВИТКОМ НА ОСНОВІ МОДЕЛІ ПОТРІЙНОЇ СПІРАЛІ

Визначено сутність поняття “інноваційна система”, обґрунтовано склад її компонентів та їх роль у забезпеченні інноваційного розвитку. Сформульовано необхідні та достатні умови забезпечення успішності інноваційного розвитку. Розкрито сутність поняття “потрійна спіраль”. Обґрунтовано підхід до управління інноваційним розвитком шляхом проєкції моделі потрійної спіралі на інноваційну систему.

Ключові слова: інноваційний розвиток, інноваційна система, потрійна спіраль, економіка знань.

І. Вступ

В Україні назріла необхідність якісної перебудови системи управління інноваційним розвитком як на державному рівні, так і на місцевому, що зумовлено не тільки сучасними економічними умовами та подіями в країні, а й кардинальними змінами, які відбуваються у глобальній інноваційній системі: зростає інтенсивність інноваційних процесів у провідних країнах світу, скорочуються терміни виробництва інновацій, їх розробниками та споживачами стають нові учасники (актори) інноваційної діяльності, змінюються їх відносини і, відповідно, функції. Важливим суб'єктом інноваційної діяльності є транснаціональні корпорації, які покривають мережею інноваційно орієнтованого бізнесу різні країни й регіони [1]. І це закономірно: інноваційні процеси є основою формування економіки нового типу – економіки знань, тому питання пошуку шляхів їх активізації та побудови нової моделі інноваційного розвитку є вкрай актуальними для України.

Курс на реалізацію “інноваційної моделі сталого розвитку” України було проголошено ще у 1994 р. [13], але ні стратегічні заходи, задекларовані численними нормативними документами за понад 20-річний період незалежності країни, ні тактичні заходи не були реалізовані повною мірою. Як зазначено в аналітичній доповіді [6], і досі реальною залишається загроза перетворення поняття “перехід до інноваційної моделі розвитку” на формальне гасло, відірване від реального економічного життя країни.

Однією з причин цього є низька ефективність управління інноваційним розвитком як на рівні територіальних громад, так і на рівні країни в цілому, що зумовлено, зокрема, відсутністю методико-технологічного забез-

печення та досвіду застосування адекватних ситуації, що склалася в Україні, інструментів і моделей, на основі яких слід будувати інноваційну систему.

Ключовим чинником інноваційного розвитку є виробництво нових знань і технологій. Саме їх поширення у вигляді кінцевого інноваційного продукту зумовлює перехід до економіки знань як вищого етапу розвитку інноваційної економіки.

Термін “економіка знань” увів в обіг Ф. Махлуп ще в 1962 р. [4], розуміючи під ним один із секторів економіки. Іноді цей термін вживають як синонім інноваційної економіки. Проте сьогодні все більше науковців визначають економіку знань як новий тип економіки, де вирішальну роль відіграють знання, а їх виробництво стає джерелом зростання.

Традиційно вважають, що процес інноваційного розвитку, який є водночас як передумовою, так і механізмом переходу до економіки знань, має дві головні складові – реалізацію інноваційних проєктів і наявність інноваційного потенціалу [5]. Кожна із цих складових – це дуже багатогранні та багатовимірні поняття (на кшталт функції багатьох змінних), які в комплексі становлять систему з множини взаємопов'язаних елементів, що зумовлюють її цілісність і єдність, – інноваційну систему.

У сучасних наукових дослідженнях з теорії інновацій та інноваційних систем усе більше уваги приділяють аналізу тенденцій їх розвитку на основі нових підходів та моделей, які тим чи іншим чином відображають взаємозв'язки держави, науки та бізнесу й кореспондують із моделями потрійної спіралі та стратегічних інноваційних мереж.

Модель потрійної спіралі (Triple Helix) розробили в Англії й Голландії на початку XXI ст. (2000 р.) професор університету Ньюкаста

Г. Іцковіц (Henry Etzkowitz)¹ професор Амстердамського університету Л. Лейдесдорф (Loet Leydesdorff) [16] як критичну відповідь на концепцію виробництва знань Гіббонса та інших учених (Gibbons, Limoges, Nowotny, Schwartzman, Scott, Trow, 1994) [3]. Г. Іцковіц та Л. Лейдесдорф розглядали потрібну спіраль у контексті триплекса “університет – влада – бізнес” і підкреслювали визначальну роль “локальних” особливостей “циркулярних” взаємодій та впливів (ефектів) потрібних спіралей: університети продукують ідеї, влада формує нормативну базу, бізнес забезпечує ресурсами. Потрібна спіраль символізує “союз” між владою, бізнесом і університетом, які є ключовими елементами інноваційної системи будь-якої країни. У Росії вже зроблені перші кроки із запровадження цієї моделі [1; 14; 18; 20].

У зарубіжній та вітчизняній науковій літературі зустрічаються різні тлумачення теоретико-прикладної сутності концепту потрібної спіралі, зокрема: “теорія потрібної спіралі” [1; 14], “ідея потрібної спіралі” [18; 20], “концепція потрібної спіралі” [2; 3], “система потрібної спіралі” [19], “модель потрібної спіралі” [1; 15; 16], “філософська категорія” [3], “метафора” [3]. Є окремі випадки, коли в одній і тій самій праці зустрічається одразу декілька осмислень цього поняття, зокрема у праці [11] потрібна спіраль – водночас і модель, і концепція, і методологія; у праці [1] потрібна спіраль – це теорія, концепція, модель; у праці [3] – ідея, методологія, філософська категорія, метафора і так само модель. Тобто неузгодженість понятійно-категоріального апарату очевидна: різні дослідники по-різному сприймають сутність і призначення потрібної спіралі й зараховують її як до теоретико-концептуальних, так і до суто інструментально-прикладних засобів. У своєму дослідженні ми будемо дотримуватися терміна “модель потрібної спіралі”, що, власне, і було запропоновано її автором [16] і, на наш погляд, найбільш адекватно відповідає його змістово-прикладному навантаженню.

II. Постановка завдання

Мета статті – теоретико-методологічне обґрунтування підходу до управління інноваційним розвитком шляхом проекції моделі потрібної спіралі на інноваційну систему.

III. Результати

Для обґрунтування підходу до формування системи управління інноваційним розвитком на основі моделі потрібної спіралі, перш за все, охарактеризуємо основну ідею, закладену в понятті “інноваційна система”. Ідея полягає в тому, що інноваційний розвиток – це не просто сукупність певних інноваційних проектів та можливостей їх

реалізації, а й розвиток системи чинників і умов, необхідних для реалізації інноваційної діяльності – інноваційної системи. При цьому самі інновації, а також процес їх створення та поширення є водночас і індивідуальним, і колективним актом.

Прийнято вважати, що інноваційна система складається, по-перше, із мереж індивідів та організацій, які породжують, розвивають, поширюють і використовують інновації та в комплексі створюють інноваційну інфраструктуру; по-друге, із наявного інноваційного потенціалу, що включає ресурсну базу та систему суспільних відносин, які складаються на мікро-, мезо- і макрорівнях реалізації інноваційної діяльності. Значущу роль у цих процесах відіграє відповідне нормативно-правове забезпечення та рівень інноваційної культури, відсутність якої є однією з головних причин інноваційної стагнації.

Розкриємо детальніше поняття інноваційної інфраструктури та інноваційного потенціалу. Згідно із Законом України “Про інноваційну діяльність” від 04.07.2002 р. № 40-IV [8], інноваційна інфраструктура – це “сукупність підприємств, організацій, установ, їх об’єднань, асоціацій будь-якої форми власності, що надають послуги із забезпечення інноваційної діяльності (фінансові, консалтингові, маркетингові, інформаційно-комунікативні, юридичні, освітні тощо)” [8].

Інноваційна інфраструктура – один із основних компонентів забезпечення інноваційного розвитку, і саме від рівня її розвитку залежить активізація інноваційної діяльності та приплив інвестицій для її реалізації. Але, як зазначено вище, цілісність інноваційної системи має забезпечувати не тільки розвинута інноваційна інфраструктура, а й наявний інноваційний потенціал.

У Великій радянській енциклопедії зазначено, що в широкому значенні потенціал (лат. *potentia* – сила) – це “наявні засоби, запаси, джерела, а також засоби, що можуть бути мобілізовані та застосовані для досягнення визначеної мети, вирішення певного завдання, використання можливостей як окремої особи, так і суспільства та держави в цілому у певній сфері” [7]. У Законі України “Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні” від 16.01.2003 р. № 433-IV [9] зазначено, що інноваційний потенціал – це “сукупність науково-технологічних, фінансово-економічних, виробничих, соціальних та культурно-освітніх можливостей країни (галузі, регіону, підприємства тощо), необхідних для забезпечення інноваційного розвитку економіки” [9] (до речі, у цьому законі визначено і поняття інноваційної культури як складової інноваційного потенціалу, що характеризує рівень освітньої, загальнокультурної й соціально-психологіч-

¹ У літературі зустрічається Г. Іцковіц, Г. Етцкович.

ної підготовки особистості та суспільства в цілому до сприйняття і творчого втілення в життя ідеї розвитку економіки країни на інноваційних засадах). Слід зазначити, що цей закон уже втратив чинність, а в чинному нині Законі України “Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні” від 08.09.2011 р. № 3715-VI [10] відповідні дефініції вже відсутні.

На основі згаданих дефініцій інноваційний потенціал окремої території можна ототожнити із сукупністю всіх видів ресурсів (економічних, фінансових, виробничо-технологічних, людських, інтелектуальних, культурних, правових тощо), наявних у розпорядженні територіальних громад і використовуваних ними під час здійснення діяльності зі створення нового і/або вдосконаленого продукту, забезпечення інтенсивного розвитку виробництва, зміни характеру праці, суспільного відтворення.

Інноваційний потенціал як стратегічну категорію можна розглядати як сукупність по-

тенційних можливостей, які створюються з урахуванням усіх ресурсних та інфраструктурних компонентів для використання нововведень у виробничій, фінансовій, управлінській, комерційній та інших сферах діяльності відповідно до стратегічних пріоритетів і цілей розвитку, а також готовності громади виконувати поставлені інноваційні завдання.

Оскільки системний підхід передбачає цілісний погляд на предмет та об’єкт дослідження, співвідношення вищезгаданих компонентів інноваційної системи в контексті забезпечення інноваційного розвитку схематично зображено на рис. 1. Отже, основними елементами інноваційної системи є інноваційний потенціал, інноваційна інфраструктура та інноваційні процеси. Вони є *необхідною умовою* інноваційного розвитку. Водночас підґрунтям інноваційної системи є релевантне нормативно-правове забезпечення та окремо виділена нами належна інноваційна культура як одна зі складових інноваційного потенціалу.

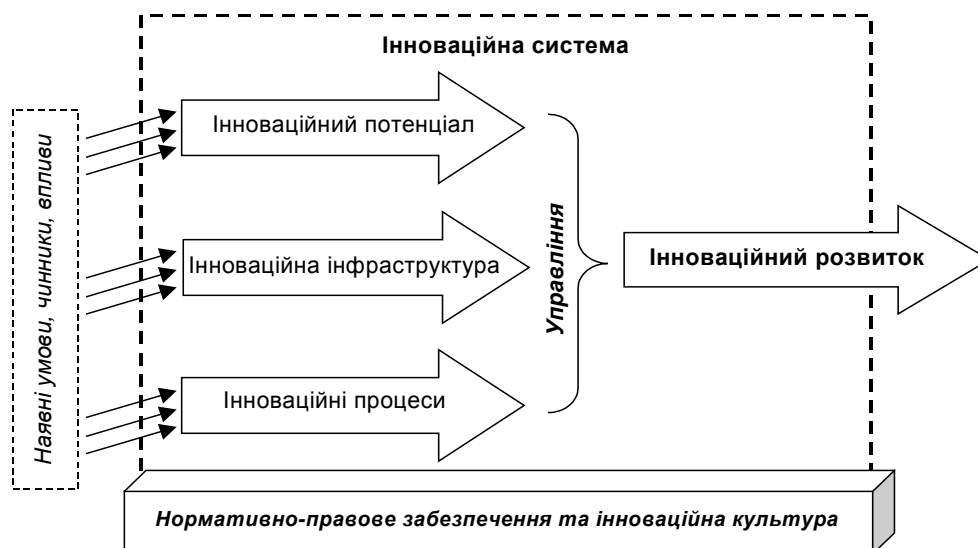


Рис. 1. Інноваційний розвиток та інноваційна система: співвідношення компонентів

Побудована таким чином (рис. 1) інноваційна система забезпечує реалізацію інноваційної діяльності на будь-якому рівні (країна/регіон/муніципальне утворення/підприємство або організація). Але при цьому слід виділити ще один надважливий аспект забезпечення інноваційного розвитку – управлінський, який на рис. 1 умовно відображає інкорпорування компонентів інноваційної системи в єдиний процес, що забезпечує певний напрям і “режим” реалізації інноваційної діяльності щодо досягнення її мети шляхом виконання управлінських функцій: планування, організації, мотивації та контролю.

Зазначимо, що для забезпечення ефективності управління інноваційним розвитком наявності тільки необхідних умов недостатньо (це як у математиці – потрібні ще й до-

статні умови, бо тільки разом вони забезпечують “компактність” або “передкомпактність” певної множини, а для нашого випадку – комплексність і цілісність інноваційної системи). Згідно з класикою менеджменту, можна визначити достатню умову управління інноваційним розвитком таким чином (рис. 2).

У верхньому лівому куті (рис. 2) акцентовано увагу на логотипі, який символізує так звану “потрійну спіраль”. Цей логотип умовно відображає взаємодію трьох інститутів – акторів, що відіграють вирішальну роль у реалізації інноваційної діяльності й управлінні нею та входять до складу інфраструктурних елементів інноваційної системи. Саме таку потрійну “надбудову”, на наш погляд, слід розглядати як *достатню умову* забезпечен-

ня інноваційного розвитку. Відносини між інститутами потрібної спіралі повинні будуватися на основі партнерства, системи договорів та контрактів (контрактингу), соціального діалогу й соціальної відповідальності, що в комплексі має забезпечити їх трансінституцій-

ональний та синергетичний ефект. Як окремий випадок організація взаємозв'язків між інститутами може реалізуватися на засадах міжмуніципального співробітництва або між-секторного партнерства.

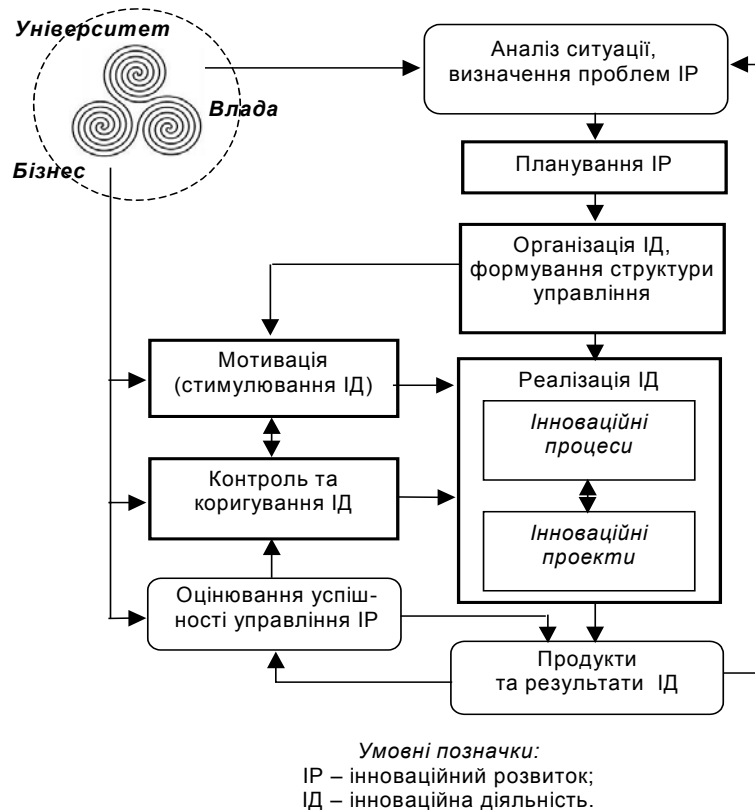


Рис. 2. Управління інноваційним розвитком

Отже, необхідними та достатніми умовами забезпечення успішності інноваційного розвитку є: 1) розвинута інноваційна система, відповідна нормативна база, належна інноваційна культура (формальні ознаки, наявність яких свідчить про дотримання необхідних умов успішності інноваційного розвитку); 2) наявність системи налагоджених взаємозв'язків і відносин інститутів, що входять до інноваційної системи, забезпечують трансінституціональний та синергетичний ефект і є суб'єктами управління інноваційним розвитком (неформальні ознаки, які свідчать про наявність достатніх умов).

З метою подальшого обґрунтування підходу до управління інноваційним розвитком шляхом проєкції моделі потрібної спіралі розкриємо детальніше сутність та ефект (результат впливу) останньої на інноваційну систему.

Прообразом потрібної спіралі можна вважати теоретико-філософський погляд на форми самоорганізації та співробітництва еволюційної теорії. Головна ідея еволюційної теорії, покладена в основу концепту потрібної спіралі, – інерційність траєкторій техно-

логічного розвитку, які справляють визначальний вплив на процеси економічного зростання. Від траєкторії технологій, що склалася на певний час, залежить навіть тип державного устрою [1] (прихильники цієї теорії доводять, що країна, технологія якої спеціалізується на виробництві товарів кінцевого споживання, має демократичну та децентралізовану політичну систему).

Отже, ключові вимоги зазначеної теорії такі [17]:

- у певних умовах інституційні й когнітивні структури¹ стають нестійкими та неадаптованими до поточної ситуації;
- розвиток цих структур (коеволюція) породжує історично нові форми структур і тимчасово вирішує проблеми невідповідності, складності та невизначеності у більш ранніх системах;
- вирішальну функцію в цьому динамічному процесі виконує час, але саме із часом виникають нові невизначеності й

¹ Когнітивна структура – система переконань людини, що склалася в її свідомості внаслідок пізнання, сприйняття, навчання, спостереження й роздумів – http://dic.academic.ru/dic.nsf/eng_rus/122123/когнитив.

труднощі, які супроводжуються новими невідповідностями (інституційними і когнітивними), що породжує подальші цикли коеволюції.

Таким чином, інтерпретація зазначених вище вимог у контексті ідеї потрійної спіралі може мати різне змістове навантаження. Так, модель потрійної спіралі організована відповідно до принципів перехрещення трьох множин відносин. Це описативна модель (або аналітична модель-опис), що визначає множину інституціональних механізмів організації відносин між трьома динамічно уособленими системами, відносини між якими побудовані на основі партнерства або соціального договору [1]. У цій моделі кожен з інститутів забезпечує виробництво знань за рахунок створення гібридних інституційних форм, які знижують невизначеності та невідповідності. У науковій літературі найчастіше зустрічаються такі варіанти так званого триплекса: “наука – технологія – суспільство”; “наука – промисловість – природа”; “наука – економіка – уряд” [3] (цікаво, що сучасній медицині також відома “потрійна спіраль Мілтона Еріксона”, яка являє собою інструмент “занурення” людини в транс шляхом створення трьох (і більше) метафор, об’єднаних одна з одною функціонально або за змістом (залежно від цілей транс) і в певній послідовності [12]).

Передумовою виникнення концепту потрійної спіралі стала метафора математичної задачі щодо опису відносного руху трьох тіл, яка не має загального (єдиного) розв’язку. Але можливі часткові розв’язки для деяких конкретних початкових умов [3]. Тому як певна модель потрійна спіраль зручна стосовно нелінійних, поліваріантних і статистично детермінованих процесів, притаманних інноваційному розвитку. У російській науці цю модель активно використовували з кінця 1980-х рр. у філософії та синергетиці – для опису нерівноважних, нелінійних процесів самоорганізації складних систем.

Основний постулат моделі потрійної спіралі Г. Іцковіца та Л. Лейдесдорфа полягає в тому, що в системі інноваційного розвитку домінують інститути, відповідальні за виробництво нового знання. Але останнім часом виникає все більше наукових дискусій про те, який із зазначених інститутів має домінувати в потрійній спіралі.

Автори праці [16] вважають таким інститутом саме “університет” (в умовах України він може бути представлений не тільки вищими навчальними закладами, а й регіональними науковими центрами та установами НАН України, науково-дослідними інститутами, іншими науковими організаціями, які здійснюють наукову діяльність у країні, проводять фундаментальні та прикладні дослідження й розробки міждисциплінарного ха-

рактеру). Аналізуючи проекцію моделі потрійної спіралі Г. Іцковіца та Л. Лейдесдорфа на обґрунтовану нами інноваційну систему, бачимо, що на початковому етапі – під час генерації знань – взаємодіють влада та університет, потім, під час трансферу технологій, університет співпрацює з бізнесом, а на ринок інноваційний продукт виводять влада та бізнес.

Як зазначає О. Якименко [15], практично всі провідні університети світу, зокрема Оксфордський університет, Массачусетський технологічний інститут, Стенфордський університет, мають у своїй структурі потужні науково-дослідні центри. О. Якименко підтверджує думку Г. Іцковіца та Л. Лейдесдорфа, що нині у світі університети є ядром інноваційної діяльності: вони тісно співпрацюють з виробництвом, проводячи дослідження, необхідні для вдосконалення продуктів чи послуг, і тим самим стають “головним центром докладання ресурсів держави до розвитку інновацій” [15].

У праці І. Єгорова [2] зазначено, що найважливішими компонентами в згаданій спіралі є не університети, а компанії, які створюються на стику бізнесу та освіти за активного сприяння держави. Таким чином, він переміщує акцент з “університету” на “бізнес”, водночас критикуючи попереднього автора: “говорити, що університети “головніші” у створенні таких компаній, як це робить О. Якименко, немає сенсу” [2].

У свою чергу, автори праці [11] вважають, що специфіка соціокультурного, геополітичного, ресурсного та законодавчого забезпечення України взагалі не дає змоги реалізувати “методологію потрійної спіралі” як інноваційної системи України (цікаво, що під інноваційною системою вони розуміють саме державу, бізнес та університети, що, на наш погляд, дещо звужує наше трактування цього поняття). Головною причиною вони вважають неможливість у чинному нормативно-правовому полі при “інфантильному” до нових знань бізнесі висунення до університетів нових вимог – підприємництва, інкубації тощо, а саме ці функції, як стверджують автори [11], мають ключовий статус у потрійній спіралі. Тому науковці пропонують “розширену модель” потрійної спіралі: як четвертий інститут вони розглядають “кластер” малих інноваційних підприємств (хоча питання застосування поняття “кластер” у цьому контексті є дещо спірним – як свідчать результати наших попередніх досліджень, характерною ознакою кластера є його формування саме на основі поєднання зусиль науки, влади та бізнесу; традиційно до складу кластера входять певні інститути підтримки (наприклад, органи державного управління або органи місцевого самоврядування), виробничі та комерційні струк-

тури (організації-виробники, постачальники тощо), науково-дослідні організації, вищі навчальні заклади, що певним чином кореспондує з ефектом потрібної спіралі Г. Іцковіца та Л. Лейдесдорфа).

Отже, розуміння потрібної спіралі Г. Іцковіцем та Л. Лейдесдорфом дещо відрізняється від того, як її тлумачать автори праць

[2; 11]. Для досягнення мети дослідження виокремимо функцію потрібної спіралі, яку вона виконує в інноваційній системі. Для цього проєкцію моделі потрібної спіралі на інноваційний розвиток подамо у вигляді ефектів від діяльності інститутів (суб'єктів інноваційної діяльності), інкорпорованих до інноваційної системи (рис. 3).



Рис. 3. Управління інноваційним розвитком шляхом проєкції моделі потрібної спіралі на інноваційну систему

Як стверджують Г. Іцковіц та Л. Лейдесдорф, кожен з інститутів (влада – бізнес – університет) відіграє свою роль у забезпеченні інноваційного розвитку. Формування системи управління інноваційним розвитком на основі моделі потрібної спіралі показує “включення” у взаємодію зазначених інститутів на кожному етапі реалізації інноваційного проекту та створення інноваційного продукту [14] (рис. 4), що, як зазначалося вище, зумовлює їх трансінституціональний та синергетичний ефект.

Вище йшлося про інерційність траєкторій технологічного розвитку, які справляють визначальний вплив на процеси економічного зростання та покладені в основу концепту потрібної спіралі. Ефект потрібної спіралі, дійсно, ускладнює уявлення про характер зв'язків між розвитком, його когнітивним та інституційним середовищем. Траєкторія технологічного розвитку, що складається при цьому, залежить від конкурентоспроможності інноваційного продук-

ту в середовищі, де відбувається взаємодія ринку та інновації. Як зазначає автор праці [1], питання їх взаємодії належать до питань еволюційної теорії, більша частина зворотних зв'язків при цьому не враховується. У потрібній спіралі наявність мережі зв'язків між акторами приводить до змін не тільки самих акторів, а й взаємозв'язків між ними.

Нові технології (продукти інноваційної діяльності) проходять відбір на основі ринкової конкуренції. Технології, що “перемогли”, адекватні певному типу ринку, забезпечують локальний “оптимум” на ньому. Дії учасників певного сегмента потрібної спіралі будуть спрямовані на збереження статус-кво і досягнення монопольного становища тієї або іншої технології на обраному ринку. Якщо інституційна компонента спіралі, що на цей момент часу забезпечує контроль за реалізацією інноваційної діяльності, також відповідає цій траєкторії (наприклад, влада шляхом

відповідного державного регулювання та законодавчих актів забезпечує сприятливі умови для виробництва певної інновації та її поширення), то технологія змінюватиметься відповідно до життєвого циклу цієї інновації [1]. За таких умов може виникнути ситуація, коли інтереси учасників спрямовані на недо-

пущення або обмеження появи нових технологій у цій сфері. Подібна монополія зберігається доти, поки принаймні два компоненти спіралі (наприклад, влада й університет або влада та бізнес) не створять відповідні умови для появи нової, ефективнішої інновації, виробництво якої приведе до зміни траєкторії.

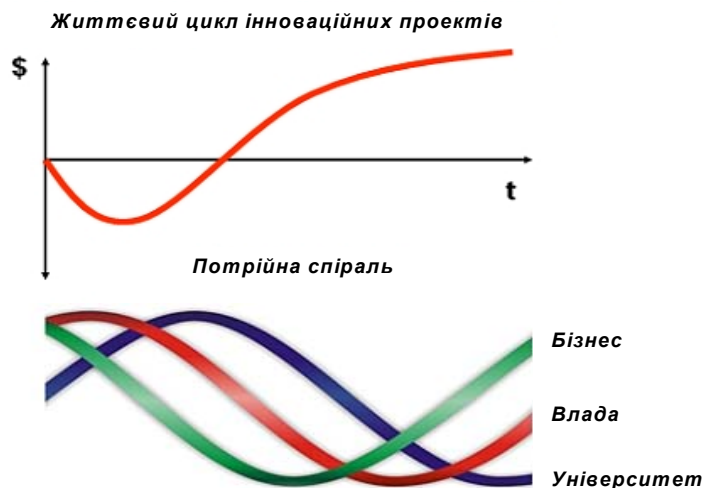


Рис. 4. Рівень взаємодії окремих інститутів на етапах створення інноваційного продукту [14]

Велику роль у забезпеченні інноваційного розвитку по траєкторії, що склалася інерційно, відіграють традиційні управлінські функції: планування, мотивація та контроль. Важливо не тільки своєчасно спрогнозувати та запланувати можливі ефекти та наслідки від створених інновацій, а й передбачити можливість виникнення альтернативних траєкторій. Під час поширення інновацій на перший план виходить функція моніторингу та контролю – на підставі аналізу результатів виконання цих функцій можна скоротити життєвий цикл інновації за рахунок стимулювання виробництва нових інновацій – продуктів-конкурентів. Провідну роль в управлінні цим процесом можуть відігравати вже інші інститути потрійної спіралі. Саме на підставі рекурсивної структури зв'язків та інституційних компонентів контролю створюється можливість переходу від однієї траєкторії до іншої [1], що забезпечує успішність управління інноваційним розвитком на основі потрійної спіралі.

Модель потрійної спіралі в забезпеченні інноваційного розвитку вже зацікавила світ. Її популярність є безперечною. Наприклад, у Росії на базі Томського інституту інноватики ТУСУР у вересні 2012 р. було відкрито Російське відділення міжнародної Асоціації потрійної спіралі [14], діяльність якого спрямована на сприяння дослідженням та аналіз питань взаємодії між університетами, фірмами та урядом РФ під час реалізації інноваційної діяльності та управління нею, організації міжнародного обміну вченими, проведення міжнародних симпозіумів, що від-

повідують науковим інтересам учених, студентів і практиків.

Управління інноваційним розвитком на основі моделі потрійної спіралі в Україні має свої особливості, пов'язані як з економічною, так і з соціально-політичною ситуацією в країні. Це стосується і специфіки державного регулювання сфер науки та інноваційної діяльності, і низької активності бізнесу у створенні інноваційного продукту, і недостатньої наукової бази. Останнє, у свою чергу, пов'язано не тільки з обмеженістю фінансування наукової галузі, а й з проблемою кадрового забезпечення (відсутністю мотивованих молодих кваліфікованих працівників, здатних проводити фундаментальні дослідження безпосередньо в "університетах", як того "вимагає" потрійна спіраль (вітчизняний науковий комплекс представлений переважно державним сектором, й основний обсяг фундаментальних науково-дослідних робіт здійснюють не ВНЗ, як у більшості країн світу, а установи НАН України та інші науково-дослідні організації). Крім того, саме молоді дослідники – випускники ВНЗ – мають поповнювати науковий потенціал, який впливає на формування належної інфраструктури довкола університетів для сприяння розвитку взаємозв'язків між наукою та бізнесом.

Специфіка управління на основі моделі потрійної спіралі в Україні стосується і бізнесу, зокрема великого: поки що він не зацікавлений у реалізації інноваційної діяльності через її надто високу ризикованість, що також пов'язано з недосконалістю нормативно-правової бази в цій сфері.

IV. Висновки

Отже, результати проведених досліджень свідчать про можливість і доцільність адаптації моделі потрійної спіралі до системи управління інноваційним розвитком в Україні. Але для цього, насамперед, потрібно створити належні умови для інноваційної діяльності та функціонування інститутів, що входять до складу інноваційної інфраструктури та реалізують управління відповідно до сфери своїх компетенцій.

Перспективами подальших досліджень буде детальніший аналіз ролі, взаємозв'язків та функцій інститутів на кожному витку потрійної спіралі, а також обґрунтування механізмів адаптації моделі потрійної спіралі до сфери управління інноваційним розвитком на рівні територіальних громад.

Список використаної літератури

1. Дежина И. "Тройная спираль" в инновационной системе России [Электронный ресурс] / И. Дежина, В. Киселева // Экономический портал. – Режим доступа: <http://institutions.com/innovations/265-q-q-.html>.
2. Єгоров І. "Потрійна спіраль" у МОНівській інтерпретації / Ігор Єгоров // Дзеркало тижня. Україна. – 2013. – 9 серпня. – № 28.
3. Киященко Л.П. Тройная спираль трансдисциплинарности в обществе знаний / Лариса Павловна Киященко // Знание. Понимание. Умение. – 2010. – № 3. – С. 67–74.
4. Махлуп Ф. Виробництво та розповсюдження знань у США / Ф. Махлуп. – М.: Прогресс, 1966. – 462 с.
5. Николаев А. Инновационное развитие и инновационная культура [Электронный ресурс] / Андрей Николаев. – Режим доступа: http://vasilieva.narod.ru/9_5_01.htm.
6. Перспективи інноваційного розвитку України (аналітична доповідь) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Table/Zhalilo21/003.htm>.
7. Потенциал // Большая советская энциклопедия (БСЭ): в 51 т. (1949–1958) / гл. ред. Б.А. Введенский. – 2-е изд. – М.: Гос. научн. изд-во "БСЭ", 1955. – Т. 34. – С. 270.
8. Про інноваційну діяльність: Закон України від 04.07.2002 р. № 40-IV [редакція від 05.12.2012 р., підстава 5460-17] // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 36. – Ст. 266.
9. Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні: Закон України від 16.01.2003 р. № 433-IV [остання редакція від 14.07.2009 р. (втратив чинність)] // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 13. – Ст. 93.
10. Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні: Закон України від 08.08.2011 р. № 3715-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 19–20. – Ст. 66.
11. Рач В.А. Инновационное развитие: модель тройной спирали в контексте системно-целостного видения [Электронный ресурс] / В.А. Рач, Е.М. Медведева, О.В. Россошанская, А.В. Евдокимова // Центр внедрения инноваций. – Режим доступа: <http://lg.tcvn.snu.edu.ua/ru/nauka/262-innovacijnij-rozvitok-model-potrijnoi-spirali-v-konteksti-sistemnocilisnogo-bachennja>.
12. Тройная спираль Милтона Эриксона [Электронный ресурс] // Лаборатория Психотехнологий Trimax. – Режим доступа: <http://www.trimax.ru/troynaya-spiral.html>.
13. Угода про партнерство та співробітництво між Європейським співтовариством і Україною від 14.06.1994 р. // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 24. – Ст. 1794. – С. 203.
14. Участие ТУСУРа в формировании Тройной спирали [Электронный ресурс] // Институт инноватики ТУСУРа. – Режим доступа: <http://2i.tusur.ru/index.php?page=97>.
15. Якименко О. Наука передусім повинна працювати на результат / Олександр Якименко // Дзеркало тижня. Україна. – 2013. – 12 липня. – № 26.
16. Etzkowitz H. The Dynamics of Innovation: From National Systems and "Mode 2" to a Triple Helix of University – Industry – Government Relations / H. Etzkovitz, L. Leydsdorff // Research Policy. – 2000. – Vol. 29. – P. 109–123.
17. King L. Why is Separation of the Three Helices Important? [Electronic resource] / L. King // The Institute for Triple Helix Innovation. – Access mode: <http://www.triplehelixinstitute.org/?q=node/178>.
18. Pudkova V. Elements of success for government, industry and university relations in Siberia / V.V. Pudkova, A.F. Uvarov // 7th Biennial International conference on University, Industry and Government Linkages, 7–19 June 2009. – Glasgow, UK, 2009. – P. 48–50.
19. Triple Helix Systems: An Analytical Framework for Innovation Policy and Practice in the Knowledge Society [Electronic resource] / Marina Ranga and Henry Etzkowitz // Triple Helix Research Group, Stanford University, 12–16 November 2012. – Access mode: http://triplehelix.stanford.edu/images/Triple_Helix_Systems.pdf.
20. Uvarov A. The entrepreneurial university in Russia: from idea to reality / A.F. Uvarov, E.V. Perevodchikov // Procedia – Social and Behavioral Sciences. – 2012. – V. 52. – P. 45–51.

Стаття надійшла до редакції 24.01.2014.

Чикаренко И.А. Подход к управлению инновационным развитием на основе модели тройной спирали

Определена сущность понятия “инновационная система”, обоснованы состав ее компонентов и их роль в обеспечении инновационного развития. Сформулированы необходимые и достаточные условия обеспечения успешности инновационного развития. Раскрыта сущность понятия “тройная спираль”. Обоснован подход к управлению инновационным развитием на основе проекции модели тройной спирали на инновационную систему.

Ключевые слова: инновационное развитие, инновационная система, тройная спираль, экономика знаний.

Chykarenko I. The approach to the innovative development management based on triple helix

The goal of this research is the theoretical-methodological basis of the approach to the innovative development management through the projection of the Triple Helix model on the innovative system.

The essence of the notion “an innovative system” is described, the composition of its components and their role in the innovative development providing are substantiated. The relevant Ukrainian normative base is analysed.

The system factors, necessary for the selection of the “kernel”, are researched; the key factors of the innovative development are determined. The relevant models are offered.

The indispensable and sufficient conditions of providing the innovative development successfulness are formulated. The following ones belong to them: the developed innovative system, appropriate normative base, proper innovative culture, and organized interaction of institutions that belong to the innovative system, provide the transinstitution and synergetic effect, and are the subjects of the innovative development management.

The essence of the notion “Triple Helix” is investigated. The model of the Triple Helix in the context of the triplex “university – power – business”, which was offered by Henry Etzkowitz and Loet Leydesdorff in the beginning of the XXI century, is described. Different interpretations of the theoretico-applied essence of the Triple Helix model of Henry Etzkowitz and Loet Leydesdorff are analyzed. The role and level of interaction of each of the institutions of the Triple Helix (university, power, business) in the innovative development providing are defined. “The embodiment” of the abovementioned institutions in the interaction on each stage of implementation of the innovative project and creation of the innovative product are analyzed. The function of the Triple Helix, which it has in the Triple Helix, is distinguished.

The approach to the innovative development management through the projection of the Triple Helix model on the innovative system is proved, the appropriate model is formed.

Key words: innovative development, innovative system, Triple Helix, knowledge economy.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352:338.26

С.Б. Дульфан

аспірант

Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ДІЯЛЬНІСТЬ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ЩОДО ЗБАЛАНСОВАНОГО РОЗВИТКУ ТРАНСПОРТНОЇ СИСТЕМИ МІСТА

У статті визначено цілі, ресурси, структури та основні принципи формування транспортної політики міст, зокрема принцип системного підходу, комплексності та координації, принцип логістики, підвищення доступності та безпеки, зонування й резервування, сталого розвитку, ефективного використання транспортної системи та платності. Розглянуто засоби сприяння і протидії розвитку суспільно-економічних відносин у транспортній сфері міст. Запропоновано напрями діяльності місцевих органів влади щодо збалансованого розвитку транспортної системи міст.

Ключові слова: місцеві органи влади, транспортна система, транспортна політика, місто.

I. Вступ

Транспортна система міста – одна з основних, містоформуючих, невід’ємних складових міських агломерацій, які потребують пристосування до сучасних реалій, демографічних, виробничих, територіальних змін. Її розвиток стикається з необхідністю вирішення щоденних міських проблем, а саме:

- міграція населення в міста, яка призвела до збільшення потреби у міському громадському транспорті;
- збільшення кількості приватного автомобільного транспорту при недостатніх можливостях інфраструктурного ресурсу (об’їзні шляхи, паркінги);
- недостатні фінансові ресурси для ремонтування та поновлення доріг, як наслідок – збільшення випадків ДТП;
- повсюдне паркування приватного транспорту без відповідної плати до місцевого бюджету;
- спорудження великих об’єктів нерухомості без адекватних змін щодо громадського транспорту та вулично-дорожньої мережі тощо.

Необхідність пошуку соціально оптимальних шляхів вирішення означених проблем свідчить про актуальність обраної теми.

Підґрунтям дослідження є праці науковців, що стосуються формування містобудівних систем (М. Білик), управлінського аспекту розвитку територіальної громади (Ю. Куц, В. Мамонова), управління міським господар-

ством (В. Бабаєв), стратегічного планування в муніципальному менеджменті (Ю. Шаров) тощо. Однак слід зазначити, що питання розвитку транспортної системи міста в цих публікаціях не виокремлено і не деталізовано, а розглянуто в контексті завдань власних досліджень авторів.

II. Постановка завдання

Мета статті – визначити складові та напрями діяльності місцевих органів влади щодо збалансованого розвитку транспортної системи міст.

III. Результати

Діяльність місцевих органів влади – це діяльність органів місцевого самоврядування, які в межах визначених законодавством повноважень опікуються питаннями розвитку населених пунктів, формують стратегії, плани та програми, визначають місцеву політику щодо напрямів життєдіяльності громади.

Відповідно до розробок Вукана Р. Вучика [1], раціональна транспортна політика має враховувати ресурси, організаційні структури, дії. Причому ресурсами є: розуміння функціональної ролі транспортної системи міста, збір даних та виявлення трендів (актуальних напрямів), технічна експертиза фінансування, громадська та політична підтримка.

Розуміння функціональної ролі транспортної системи виходить з того, що транспорт, поряд з іншими інфраструктурними галузями, забезпечує базові умови життєдіяльності суспільства. Він є одним з головних інструментів досягнення соціальних, економічних, зовнішньополітичних цілей. Забез-

печення гарантованого Конституцією України принципу свободи пересування громадян (ст. 33) вимагає цілеспрямованого розвитку транспортної системи в цілому та міст, зокрема. У Транспортній стратегії України на період до 2020 р. до пріоритетів розвитку міського транспорту належать [5]:

а) забезпечення розвитку міського пасажирського транспорту загального користування шляхом:

- оновлення та модернізації рухомого складу;
- стимулювання розвитку екологічно чистих видів транспорту;
- будівництва паркінгів і стоянок для автомобілів;
- виділення на проїзній частині вулиць окремих смуг для руху пасажирського транспорту загального користування та створення велосипедних доріжок;
- удосконалення системи забезпечення оплати проїзду в міському транспорті;

б) довгострокове планування розвитку міської та приміської транспортної мережі шляхом:

- розроблення систем транспортного сполучення;
- підвищення рівня пропускної спроможності вулично-дорожньої мережі;
- утворення центрів регулювання руху міського транспорту;
- створення систем управління рухом міського транспорту;
- розроблення програм підвищення безпеки руху міського транспорту.

Формування міської транспортної політики має базуватись на актуальній, структурованій та відібраній інформації (даних) щодо автомобілізації населення, витрат на утримання та розвиток транспортної інфраструктури, перевантаження дорожньої мережі, забруднення навколишнього середовища тощо. Відсутність урахування та оцінювання означеної інформації органами місцевого самоврядування при формуванні транспортної політики унеможлиблює прийняття обґрунтованих управлінських рішень, призводить до значних витрат матеріальних, фінансових та людських ресурсів.

Технічна експертиза фінансування програм та проектів, що стосуються міської транспортної політики, відповідно до Закону України "Про наукову та науково-технічну експертизу" [4] для органів місцевого самоврядування не є обов'язковою, проте може дати місцевим органам влади інформацію про доцільність прийняття, впровадження і подальшого використання таких програм.

Громадська і політична підтримка при розробці місцевої політики розвитку транспортної системи має значення з огляду на таке:

- при незадоволенні суспільного інтересу громадським транспортом місцеві полі-

тики можуть отримати певну вигоду, транслуючи та підтримуючи першочергове вирішення суспільних транспортних проблем;

- відмежування від існуючих форм участі в політичному житті може означати, на думку Г. Ділігенського [2], психологічну готовність до активної альтернативної, поза-або антисистемної суспільної діяльності (неформальні рухи). Разом з тим, активність соціальних суб'єктів є характерною ознакою громадянського суспільства, має ціннісно орієнтований характер і позитивно впливає на діяльність органів влади, спрямовує управлінські рішення в напрямі задоволення суспільного інтересу;
- транспортна система міста надає додаткові можливості пересування кожному мешканцю, що вигідно для спільноти в цілому, тому громада має брати участь в узгодженні стратегічних рішень розвитку, усвідомлювати обов'язковість і відповідальність своїх дій.

Організаційні структури мають забезпечувати залучення ресурсів і спрямування їх на досягнення цілей. Такими структурами є міські ради та їх виконавчі органи, організація територіального та транспортного планування на рівні агломерації, профільне міністерство, що відповідає за всі види транспорту, департамент транспорту при міській раді, компанії (агентства) громадського транспорту, компанії (агентства), які експлуатують паркувальні потужності та пасажирські термінали.

Щодо дій, то розуміння ролі транспортної системи починається зі з'ясування цілей, визначених місцевою владою, які мають відповідати типу міста. Особливості формування, розвитку та функціонування транспортної системи міст визначаються їх статусом. Ураховуючи об'єктивні причини (наявність ресурсів, кадрів тощо), розробка транспортної політики може здійснюватись переважно в містах, що є обласними центрами.

Стратегічними цілями політики місцевих органів влади мають бути: покращення рівня життя городян, підвищення привабливості життя в місті та його безпеки завдяки поєднанню здорової економіки і стабільних соціальних відносин з гуманітарно орієнтованим міським середовищем. Метою транспортної політики має стати забезпечення сталого розвитку міста на основі створення транспортної системи, у якій пріоритетну роль відіграє громадський транспорт.

Наступний крок – вибір транспортної політики, що забезпечує формування збалансованої транспортної системи. В Україні для сучасних міст – обласних центрів характерною ознакою є збільшення приватного автомобільного транспорту в кількості, що не

закладалась при проектуванні та будівництві інфраструктури, транспортних шляхів, місць для паркування тощо. Тому на шляху до формування збалансованої транспортної системи в місцевій політиці необхідно визначитися із вирішенням принципових питань щодо сприяння та протидії розвитку певних суспільно-економічних відносин у транспортній сфері міст. Зокрема, сприяння як стимулювання та залучення до використання громадського транспорту за рахунок покращення якості масових перевезень, забезпечення незалежності роботи маршрутів громадського транспорту від рівня завантаження вулично-дорожньої мережі. Органи місцевого самоврядування (ст. 17 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [3]) визначають відносини з підприємствами комунальної форми власності, отже, мають право вимагати від перевізників покращення якості послуг, створюють умови для максимальної зручності та привабливості пішохідного руху, що має сприяти зменшенню кількості автомобільних поїздок у структурі міських пересувань.

Протидія на рівні органів місцевої влади розглядається як засіб зниження привабливості автомобільних поїздок завдяки регуляторним, ціновим і планувальним заходам. Ідеться про обмеження використання автомобілів у місті, як правило, більш жорстке із наближенням до центральної його частини. Адміністративні заходи обмежують право користування автомобілем (введення заборон на реєстрацію в місті окремих категорій автотранспортних засобів, на заїзд на певні території тощо). Фізичні заходи, які закладає при плануванні територій місцева влада, штучно збільшують час поїздки або відстань завдяки організації окремих смуг руху громадського транспорту, створення різних перепон руху автотранспорту засобами організації дорожнього руху. Фіскальні заходи пов'язані з введенням плати за користування автомобілем (встановлення платності в'їзду на окремі міські території, платності паркування тощо).

Збалансований розвиток транспортної системи міста має здійснюватись з огляду на такі базові принципи:

- системного підходу, що вимагає взаємопов'язаного розгляду окремих видів транспорту та елементів транспортної інфраструктури, урахування впливу елементів системи один на одного, створення транспортною системою нового міста – якісно привабливого для життєдіяльності, урахування найбільш зручного серед індивідуальних способів переміщення – на короткі відстані, що потребує налагодження комфортності піших пересувань, які сприяють спрощенню

переміщення та збереженню навколишнього середовища;

- комплексності та координації, що передбачає при розробці планів і програм розвитку транспортної системи врахування містобудівних проектів, раніше виконаних розробок, які мають бути взаємно обумовлені та інтегровані. Логіка розвитку міського середовища має бути пов'язана з необхідністю збалансування землекористування, забудови та розвитку транспортної інфраструктури;
- взаємозв'язку з пріоритетами, визначеними у Транспортній стратегії України на період до 2020 р., іншими національними програмами і планами, оскільки будь-які місцеві розробки мають визначатися в контексті державної політики;
- урахування середовища міста та прив'язки до транспортної інфраструктури прилеглих територій, що пов'язано з м'ягкими трудовими міграціями;
- ефективного використання транспортної системи за рахунок раціональної організації та жорсткого контролю, пріоритету громадського транспорту;
- "користувач платить" – розширення елементів платності в користуванні транспортною інфраструктурою як засобу регулювання транспортної поведінки і цільового фінансування відповідних проектів;
- підвищення доступності та безпеки. Доступність для найбільш незахищених категорій населення та осіб, які мають фізичні вади. Безпека полягає в запровадженні комплексних заходів, що стосуються оновлення парку громадського транспорту із поступовим витісненням маршруток із центральної частини міста, регулювання інтенсивності руху спеціальними технічними засобами тощо;
- зонування та резервування. Транспортне зонування міських територій стосується обмежень у використанні приватного та вантажного транспорту. Зокрема, виділяють зони заборони використання автомобільного транспорту (окрім авто зі спеціальними дозволами), зони обмеженого використання автомобільного транспорту (за днями тижня, годинами, на основі введення платного проїзду тощо), промислові зони та зони вільного використання автомобільного транспорту. Також визначають обмеження кількості місць для паркування та допуску приватних автомобілів у різні зони міської території. Плани розвитку міст мають передбачати резервування територій для перспективного розвитку магістральних вулиць та автодоріг, стоянок тощо, потужності об'єктів транспортної інфраструктури, масштаби їх розміщення в майбутньому;

- принцип логістики – вимагає побудови міської транспортної системи із залученням механізмів державно-приватного партнерства, яка б давала пасажирові можливість безперешкодно за мінімальний час пересуватись містом завдяки взаємопов'язаним між собою міським маршрутам. Ідеться про створення пасажирських транспортних вузлів, які б не суперечили іншим інтересам міста (промислові, складські, торговельні об'єкти тощо). Ці питання необхідно з'ясувати на рівні генерального плану міста, кадастрових даних, адже потрібні земельні ділянки можуть знаходитися в оренді або у приватній власності. Принцип передбачає налагодження інтермодальних транспортних систем з високим рівнем координації різних видів транспорту;
- принцип сталого розвитку полягає в узгодженні задоволення транспортних потреб міст з пріоритетами охорони навколишнього природного середовища, здоров'я громадян, інтересів майбутніх поколінь, зниження забруднення атмосферного повітря токсичними сполуками та рівня транспортного шуму.

Названі принципи відповідають меті створення безпечної ефективної екологічної та соціально орієнтованої транспортної системи, що визначає зміст діяльності й політики місцевих органів влади.

Місцева транспортна політика має бути підкріплена організаційними рішеннями щодо будівництва об'єктів і споруд транспортної системи, визначення підрядників, проведення тендерних процедур, узгодження проектною документацією, з'ясування громадської думки тощо.

Європейський досвід щодо транспортно-го забезпечення міст переконує про доцільність введення систем самообслуговування при оплаті проїзду, електронних смарт-карт, наскрізних тарифів для поїздок різними видами транспорту. Для цього необхідні відповідні рішення органів місцевого самоврядування, які базуються на технологічному та економічному обґрунтуванні, мають бути технічно та фінансово забезпечені.

Важливими під час вирішення транспортних питань у великих містах є їх з'ясування на законодавчому рівні та технологічна складова. Там, де регулювання дорожнього руху здійснюється інспекторами при великій кількості транспорту, воно об'єктивно не може забезпечити прискорення переміщення в містах. Отже, таке регулювання технологічно відстає від автомобілізації міст. Автоматизована система контролю виключає систему особистого спілкування з інспектором ДАІ та можливості протиправних дій.

Таким чином, діяльність місцевих органів влади щодо збалансованого розвитку транспортної системи міста потребує координованого управління, існування структур на рівні виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування. Ці структури несуть повну відповідальність за організацію транспортного обслуговування міста, є власниками відповідної інфраструктури та маршрутної мережі. Вони:

- розробляють перспективну транспортну політику міста, що корелює з його генеральним планом, іншими міськими планами і програмами;
- готують нормативно-правові документи, які забезпечують реалізацію транспортної політики та контроль за її виконанням;
- організують та управляють паркувальним простором у межах міста, взаємодіють з ДАІ;
- працюють з транспортними організаціями та розробляють проекти партнерства приватних структур з місцевими органами влади у транспортній сфері;
- у межах законодавства створюють рівні конкурентні умови на ринку надання транспортних послуг для операторів різних форм власності;
- вносять пропозиції щодо субсидування соціально значущих маршрутів;
- ініціюють зміни законодавства, необхідні для реалізації транспортної політики;
- проводять PR-кампанії з метою роз'яснення транспортної політики міста;
- сприяють створенню системи транспортного моніторингу міста тощо.

IV. Висновки

Діяльність місцевих органів влади має бути спрямована на створення міст, зручних для життєдіяльності, з високим рівнем безпеки, орієнтованих на людей, а не на транспорт. Для цього необхідно:

- з'ясувати реальний стан транспортних систем міст;
- на рівні міст сформувати структури, які б координували всі питання, пов'язані з розвитком і функціонуванням транспортної системи.

Перспективою подальших досліджень має бути конкретизація окремих напрямів діяльності місцевих органів влади щодо збалансованого розвитку транспортної системи міст.

Список використаної літератури

1. Вучик Р.В. Транспорт в городах, удобных для жизни / Р.В. Вучик [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.interlos.ru/pdf/prognosis/1\(20\)_2010/9.pdf](http://www.interlos.ru/pdf/prognosis/1(20)_2010/9.pdf).
2. Дилигенский Н. Социально-политическая психология / Н. Дилигенский [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.qumer.info/bibliotek_Buks/Psihol/dilig/05.php.

3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. Про наукову і науково-технічну експертизу : Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 12. – Ст. 165.
5. Про схвалення Транспортної стратегії України на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.10.2010 р. № 2174 [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://www.kmu.gov.ua>.

Стаття надійшла до редакції 22.01.2014.

Дульфан С.Б. Деятельность местных органов власти для сбалансированного развития транспортной системы города

В статье обозначены цели, ресурсы, структуры и основные принципы формирования транспортной политики городов, а именно принцип системного подхода, комплексности и координации, принцип логистики, зонирования и резервирования, повышения доступности и безопасности, устойчивого развития, эффективного использования транспортной системы и платности. Рассмотрены способы содействия и противодействия развитию социально-экономических отношений в транспортной сфере городов. Предложены направления деятельности местных органов власти для сбалансированного развития транспортной системы городов.

Ключевые слова: местные органы власти, транспортная система, транспортная политика, город.

Dulfan S. The activity of local authorities on balanced development of the transport system of the city

The transport system is one of the main systems, that are forming cities, and needs to adapt to current realities, demographic, industrial, territorial changes. Presence of problems concerning the use of transport infrastructure, migration and financial resources required to pay attention to the activities of the government to find solutions.

Problem to determine the composition and activities of local authorities on balanced development of the transport system of cities.

Priority activities of local authorities on balanced development of the transport system of cities is to develop a rational transport policy. It was found that in view of the needs and resources of the development of transport policy can be carried out mainly in urban areas, which are regional centers. The aim of transport policy should be to promote sustainable urban development through the creation of a transport system in which the priority role of public transport.

The measures of assistance and combating certain social and economic relations in transport sphere of the cities have been determined.

The content of the basic principles of sustainable development of the transport system of the city has been exposed. In particular, this principles are: a systematic approach, complexity and coordination, logistics, improving accessibility and safety, zoning and reservation, sustainable development and effective use of the transport system and payment.

The necessity of implementation coordinated management in the transport sector by local authorities has been proved.

Directions activities of relevant structures in the executive bodies of local governments with: develop a transport policy perspective of the city, which correlates with its master plan and other municipal plans and programs, prepare legal documents that ensure implementation of transport policy and monitoring its implementation, organize and manage the parking spaces in the city, interact with the traffic police, working with carriers, to develop projects of private enterprise partnership with local authorities in the transport sector, to create equal competitive conditions in the market of transport services for operators of different forms of ownership, make proposals for subsidizing socially important routes; initiate legislative changes required to implement transport policy, conduct PR- campaign to explain the transport policy of the city, to promote the establishment of monitoring the transport of the city, etc. have been suggested.

Activity of local authorities should be aimed at creating cities, which would suitable for the life of a high degree of security, people-oriented, rather than transport. This requires:

- *to find out the real state of the transport systems of cities;*
- *at the city level to form structures that would coordinate all issues related to the development and operation of the transportation system.*

Key words: local authorities, transport system, transport policy, city.

РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ ФОРМУВАННЯ ТА КОНЦЕПТУАЛЬНІ НАПРЯМИ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена аналізу самоврядних традицій Української держави та історичних витоків системи місцевого самоврядування, окремих аспектів процесу відродження, становлення й конституційного закріплення основ місцевого самоврядування в сучасній Україні та подальшого розвитку місцевого самоврядування, яке є сполучною ланкою між державою й громадянським суспільством, де відображаються інтереси громадянина, громади, місцевих співтовариств і держави на теренах сучасної Української держави.

Ключові слова: міське самоврядування, держава, конституція, влада, територіальна громада, громадянин.

I. Вступ

Рівень розвитку управлінських структур кожної сучасної країни максимально відображає традиції народу та є його основним культурним надбанням. Самоврядна традиція, сформована на українських теренах ще в дописемну добу на засадах волі, рівності та справедливості, становила основу звичаєвого права. На такий суто демократичній основі тривалий час ґрунтувалася й уся система управління суспільним розвитком руської/української спільноти. Самоврядна традиція у вигляді народовладдя староруського віча та прагнення племінної еліти чи так званих “лучних людей” до узурпації й централізації влади становлять суть розуміння національного державотворення. Боротьба за право реалізації різних політик між громадою та княжою владою яскраво відображена в національній літописній традиції. Сучасне так зване міське самоврядування, по суті, є продовженням давньої традиції врядування. Це одна з найдавніших традицій українського народу, і вона має стати основою національного державотворення.

З позиції управлінського та правового аспекту проблема місцевого самоврядування є достатньо розробленою. Теоретичні пошуки в напрямі місцевого самоврядування розпочалися з 1990 р., коли у вітчизняній науці виокремилися погляди на інститут місцевого самоврядування. Цю проблематику досліджують такі українські науковці: П. Біленчук, В. Кравченко, М. Підмогильний (проблеми становлення місцевого самоврядування), Н. Кампо (міське самоврядування та його особливості в Україні), О. Карлов (формування інституту місцевого самоврядування), М. Корнієнко (концептуальні проблеми місцевого самоврядування), В. Куйбіда (правові аспекти місцевого самовряду-

вання), М. Погоріло (муніципальне право в Україні), В. Пархоменко (проблеми місцевого самоврядування в Україні в 90-х рр. XX ст.), М. Пухтинський (розвиток місцевого самоврядування в Україні), В. Воронкова (муніципальний менеджмент) та ін. Проте подальшого дослідження потребує проблематика необхідності формування державної політики щодо зміни самосвідомості громадян України, їх участі в діяльності системи місцевого самоврядування та відповідальності.

II. Постановка завдання:

- проаналізувати історичні витoki системи місцевого самоврядування в Україні;
- дослідити процес відродження місцевого самоврядування в сучасній Україні;
- виявити подальший розвиток місцевого самоврядування на теренах сучасної України.

III. Результати

Ефективне самоврядування місцевого населення визначає країну як державу з високорозвиненим громадянським суспільством, де держава існує для людини, для задоволення її потреб та інтересів.

В Україні міське самоврядування в різних формах має більше ніж тисячолітню історію. Найбільш відомими формами місцевої демократії в історії місцевого самоврядування часів Київської Русі були віча (міські, територіальні) та збори (сходи) вервей (жителів кількох сіл чи інших дрібних населених пунктів), де вирішувалися найважливіші питання. Саме з терміном “віче”, який уперше згадано в Повісті минулих літ 997 р., слід пов'язувати традицію урядування. Цього року літопис зафіксував яскравий зразок народовладдя, коли обложені печенігами мешканці Білгорода – південного форпосту Києва – постановили здатися воєрогові, але відсутній на цьому вічі старець запропонував обманути половців, поста-

вивши у вириті криниці жбани з киселем [15, с. 129]. “У Київській Русі віче як орган прямого народовладдя в головному місті князівства розглядало й виносило ухвали у справах не тільки конкретного міста, але й землі в цілому. Найважливіші питання, зокрема війни чи миру, князі вирішували спільно з громадою. Віче підтримувало князів або позбавляло їх престолу. Суб’єктом самоврядування, як і в додержавну добу, залишалася сільська територіальна община – верв, де органом управління були збори громади” [12, с. 71].

“Віче мали: що віче вирішить, то так і є, а що нерішено – не повинно бути. І так правила п’ятнадцять віків через віче. А збиратися на нього і судити будь-кого із старшин годилося вночі... Всяк міг слово сказати – і те було благом... бо у русів не було іншої ради крім віча. І вибирали тих князів із своїх старійшин, од роду до роду так се правили” [14, с. 10, 12, 13].

На думку сучасного дослідника В. Балущка, ще з часів Київської Русі в державно-політичній сфері існує потужна традиція на основі політичної роздробленості та партикуляризму. Він вважає, що протягом усього цього майже тисячолітнього періоду в Україні практично постійно існувало по кілька державних утворень, які були збудовані не на основі централізму, а на основі “вічево-сеймової демократії” і що це і є українська етнічна державно-політична традиція, яка міцно увійшла в ментальність українського етносу [1, с. 122].

Після входження українських земель до складу Великого князівства Литовського елементи місцевого самоврядування, особливо в містах та містечках, набули подальшого розвитку у формі війтівства. Війтів обирали на міських вічах, що в документах дістали назви “громада”, “копа”, “купа”.

Глибокий слід в історії багатьох міст залишило магдебурзьке право – так зване феодальне державне право, згідно з яким міста звільнялися від управління й суду феодалів. Воно являє собою сукупність норм, прийнятих з часом й іншими містами Німеччини, Чехії, Польщі, Литви, України та Білорусі. В основі магдебурзького права лежало так зване “Саксонське зерцало”, що містило надані місцевим архієпископом привілеї м. Магдебурга. Цей документ визначав систему місцевого самоврядування, права та обов’язки купців, міщан, ремісників тощо; встановлював порядок обрання й компетенцію вищого органу самоврядування – магістрату, а також суду; регулював питання податків, торгівлі, діяльність цехів, братств, купецьких об’єднань; встановлював систему успадкування майна; визначав покарання за різні види злочинів тощо. Для

вирішення спірних питань для міст Речі Посполитої, що користувалися магдебурзьким правом, у м. Кракові з 1365 р. діяв спеціальний суд.

Перші згадки про його впровадження на українських землях фіксуються в Закарпатті (з 1329 р. – м. Хуст). З переходом українських земель під владу Польщі й Литви магдебурзьке право містам надавали королі та великі князі.

Магдебурзьке право розширювало права міщан та інших верств міського населення щодо здійснення самоврядування на засадах виборності відповідних органів.

Адміністративним і судовим органом самоврядування в містах з магдебурзьким правом був магістрат, який обирали громадяни. Міська рада виконувала функції міської влади й була головним органом самоврядування. До її складу входили: радці (“райці”), яких щорічно обирали мешканці міст, радці, у свою чергу, обирали бургомістра, який провадив голосування на засіданнях ради, організовував її роботу, лава виконувала функції судового органу, вона складалася з лавників, очолював лаву війт. Лавників і війта обирала або призначала рада. Суд лавників здебільшого розглядав кримінальні справи.

Згідно з магдебурзьким правом, магістрат керував справами адміністрації, судів, господарства, фінансів, поліції. Судова компетенція належала до ради й до лави, її розподіл був не завжди виразним, але зазвичай лава виступала як судова колегія в цивільних і кримінальних справах, а рада – як колегія в адміністративних та складних цивільних справах. Магістратською канцелярією завідував писар.

Магдебурзьке право в українських містах частково відрізнялося від права, що застосовувалося в Західній Європі. Скажімо, керівник магістрату в Україні – війт, на відміну від урядовця східноєвропейських міст, був одночасно й головою міського суду.

Лише декілька українських міст (Львів, Київ, Кам’янець) мали повне магдебурзьке право. За часів Гетьманщини ним користувалися Київ, Чернігів, Переяслав, Стародуб, Ніжин, Остер, Козелець, Погар, Почеп, Мглик, Полтава, Новгород-Сіверський.

Із запровадженням у 1781 р. “Установлення о губерниях” фактично було припинено дію магдебурзького права в Києві. У 1789 р. кияни домоглися його повернення. На честь цієї події на кошти міщан було споруджено пам’ятник магдебурзькому праву, який зберігся до наших днів. По всій Україні, крім Києва, магдебурзьке право було скасовано царським указом Миколи I у 1831 р., а у 1835 р. – і в Києві. В містах Західної України, які після першого поділу Польщі 1772 р. відійшли до Австрії, дія магдебурзького пра-

ва також була припинена австрійською владою. У Львові, зокрема, це сталося у 1786 р. за Йосипа II.

Наступний етап розвитку місцевого самоврядування – так звана Козацька доба. Особливістю цього етапу є те, що він припадає лише на Україну. Запорізька Січ – це громадсько-політична та військова організація українського козацтва, яка сформувалася наприкінці XV – на початку XVI ст.

Виникнення Запорізької Січі пов'язане з посиленням гніту польських і литовських феодалів, які, освоюючи землі Переяславщини, Київщини, Канівщини, підкоряли собі місцеве населення. Рятуючись від гніту феодалів, місцевий люд утікав униз по Дніпру. Свою територію часто доводилося боронити від набігів татарських орд із Криму. Це змушувало колишніх утікачів, а тепер козаків – вільних людей – об'єднуватися, створювати своєрідні укріплення – городки, засіки (січі) та зі зброєю в руках захищати свою свободу.

Із 40-х рр. XVI ст. окремі осередки козакувального елементу об'єдналися в одну – Запорізьку Січ, з єдиним адміністративним органом управління кошем. М. Грушевський вважає засновником Запорізької Січі князя Дмитра Вишневецького.

Кіш являв собою добре укріплену фортецю, в центрі якої був майдан, де проводилися військові ради, поруч розміщувалися інші адміністративно-господарські та житлові будівлі: канцелярія, будинок пушкарів, курені, церква тощо.

На острові Хортиця один з перших козацьких ватажків Дмитро Вишневецький у 1533–1557 рр. збудував військові укріплення. На той час за порогами Дніпра зосередилася велика кількість козаків – більше ніж 20 тис. осіб.

На Січі сформувався своєрідний суспільно-політичний та адміністративний устрій. Верховним органом влади була військова рада (коло) і курінні сходки. На козацьких радах обирали всі керівні органи і їх очільників та вирішували всі важливі політичні й військові питання. Першою особою на Січі був курінний отаман, який керував кошем і здійснював військову, адміністративну та судову владу. Другою особою після курінного отамана був суддя. Військовою документацією відав писар. На козацьких радах обирали старшин. Виконання рішень, ухвалених кошовим чи військовою радою, було покладено на осавула, а у випадку війни – на обозного, що мав під своєю орудою боєприпаси й провіант.

Кожен курінь обирав курінного отамана. Козацька рада обирала гетьмана. Так було обрано гетьманів Петра Сагайдачного, Богдана Хмельницького. “Воля для нас – то найцінніша річ”, – говорили козаки.

Запорізьке козацтво складалося із старшин і рядового козацтва (сіромах, черні). За умов значної соціальної диференціації на Січі існувала виборна система органів управління. Структура суспільних (державних) інститутів на Січі була простою. Вищою владою тут вважали загальну козацьку раду (“коло”), в якій брали участь усі козаки. Це був законодавчий орган. Існувала й мала рада (кіш), де засідала тільки старшина. Під керівництвом кошового отамана діяв виконавчий орган. Закріплених правовими актами меж компетенції цих органів тоді не існувало, їх діяльність базувалася на основі звичаєвого права і традицій, які виникли ще за часів Київської Русі (наприклад, скликання віча).

Характерною особливістю процесу формування виконавчого органу (коша) є виборність його членів. На військовій раді всі козаки відкритим демократичним способом висували кандидатури (як правило, альтернативні), обговорювали їх і більшістю голосів обирали на ту чи іншу посаду (від курінних отаманів до десятників включно).

До компетенції ради входили такі питання, як оголошення війни й підписання мирних угод, господарські угоди. У свою чергу, кіш, керуючись рішеннями загальної ради, втілював ці настанови в життя.

Запорізька Січ дістала назву “Християнської козацької республіки” (К. Маркс). Вона стала прообразом української державності. З нею підтримували зв'язки уряди багатьох країн та міст: Кримського ханства, Молдавії, Австрії, Росії, Венеції, Швеції, Трансильванії.

Запорізька Січ являла собою військово-політичне утворення з оригінальним адміністративно-територіальним устроєм, що передбачав і військовий, і територіальний поділ. У військовому плані Січ поділялася на 39 куренів, у територіальному – на 5–8 паланок. Ради скликалися у визначений час, зокрема 1 січня й 1 жовтня, але на вимогу й за рішенням козацтва допускалося скликання рад і в інший час. Отже, військовий та адміністративно-територіальний устрій Запорізької Січі є одним з важливих джерел формування органів самоврядування.

У Запорізькій Січі існувала оригінальна система органів управління з трьох ступенів:

1) військові начальники: кошовий отаман, військовий суддя, військовий осавул, військовий писар, курінний отаман;

2) військові чиновники: булавничий, хорунжий, бунчужний, довбиш, пушкар, гармаш, товмач, шафар, канцеляристи;

3) похідні та паланкові начальники: полковник, писар, осавул. Усю військову старшину обирала військова рада до 1 січня строком на один рік.

Розподіл обов'язків між старшиною регламентувався. Кошовий отаман наділявся ви-

щою військовою, адміністративною, судовою й духовною владою, надзвичайними повноваженнями під час воєнних дій, але ніколи не був диктатором. За військовою старшиною йшла старшина похідна й паланкова. Похідна старшина: полковник, осавул і писар.

За військовими старшинами у владній ієрархії стояли курінні отамани. На ці посади призначали здібних, хоробрих, рішучих козаків, нерідко з колишньої військової старшини. Курінний отаман виконував роль інтенданта, забезпечуючи свій курінь усім необхідним.

Уся система військово-адміністративної влади ефективно забезпечувала виконання внутрішніх і зовнішніх функцій, властивих державній владі.

На Запорозькій Січі діяло звичаєве козацьке право, яке являло собою сукупність правових звичаїв, що утвердилися у сфері козацьких суспільних відносин. Воно закріплювало основні принципи військово-адміністративної організації козацтва: окремі положення військової діяльності; судочинство – діяльність судових органів; порядок землекористування; укладання окремих договорів; види злочинів і покарань. Звичаєве козацьке право визнавали іноземні держави, зокрема польський уряд.

Землі Війська Запорозького поділялися на паланки, керовані паланковими радами з паланковими полковниками на чолі. Чисельність мешканців запорізьких земель, що підпорядковувалися січовій раді, в різний час була неоднаковою. Приміром, 1774 р. їх було близько 100 тис. Усього було вісім паланок. Запорізькі козаки займалися хліборобством, скотарством, рибальством, мисливством. Розвивалася торгівля з іншими українськими землями та сусідніми країнами, в якій велику роль відігравали чумаки. Кошти від військових походів, торгівлі, мита та податків становили прибутки запорізької адміністрації, до яких додавалася також платня запоріжцям від польських королів і російських царів за несення військової та прикордонної служби.

Таким чином, в Україні склався специфічний суспільний лад з виразними ознаками демократії. Політика Запорізької Січі була підпорядкована захисту інтересів українського народу від іноземних поневолювачів. Польські урядовці не спромоглися ліквідувати козацьке самоуправління, його особливу юрисдикцію, незалежне військо. Правотворчість українського козацтва було узаконено "Організацією війська Запорозького реєстрового", прийнятою Варшавським сеймом 1638 р. Січ підтримувала регулярні політичні зв'язки з багатьма державами.

Після 1654 р. кіш Війська Запорозького продовжував відігравати важливу роль у політичному житті України. Він виступав своєрідним арбітром у суперечках сторін і

гарантом збереження військових та політичних структур. Козацтво збагатило суспільно-політичні традиції української державності ще одним елементом – організаційною структурою у формі полків.

На раді під Бендерами 5 квітня 1710 р. П. Орлика було обрано гетьманом. Тоді ж між гетьманом, старшиною, запорожцями й шведським королем Карлом XII було укладено угоду (конституцію), що регламентувала державне життя Гетьманщини, протектором якої став король Швеції. Щоб мати власну військову опору, а нею за тих умов могли бути лише запорожці, П. Орлик та старшина вирішили юридично закріпити відносини. Тому Конституція П. Орлика містила спеціальний статут щодо Запоріжжя. Вона відобразила сподівання широкого загалу козацтва. Документ мав повну назву: "Пакти й конституції законів та вольностей Війська Запорозького між ясновельможним паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом Війська Запорозького та між старшиною, полковниками, а також названим військом Запорозьким, прийняті публічно ухвалою обох сторін і підтверджені на вільних виборах встановленого присягою названим ясновельможним гетьманом, року Божого 1710, квітня 5, при Бендерах". Карл XII затвердив угоду та підписав звернення до українського народу, обіцяючи продовжувати війну проти Росії та обороняти кордони Гетьманщини після її визволення з-під влади московського царя. Конституція П. Орлика є історичною пам'яткою суспільно-політичної думки України початку XVIII ст. Вона виражає погляди певних старшинських кіл і відзначається антиросійським спрямуванням. З іншого боку, Конституція П. Орлика не є правовим актом, який містить чітко сформульовані норми. Однак це аж ніяк не применшує значення документа. У Конституції досить виразно постає ідеологічне прагнення старшини відігравати керівну роль у державних справах Гетьманщини після її визволення та відторгнення від Росії за допомогою іноземної військової сили (див. рис.) [13, с. 118].

Конституція складалася з 16 пунктів (статей) та визначала територію української держави, права всіх верств, незалежне становище Запорізької Січі від Польщі та Росії. Гетьман назначався главою держави, поруч з ним діяла Генеральна старшинська рада, що певною мірою обмежувала права гетьмана. Крім старшини, до ради входили представники від кожного полку. Державний скарб відокремлювався від гетьманського, на утримання гетьмана визначалися окремі землі. Гетьман мав стежити за справедливим розподілом і збиранням державних податків, сплачуваних козацькими підпомічниками, селянами, міщанами, купецтвом.

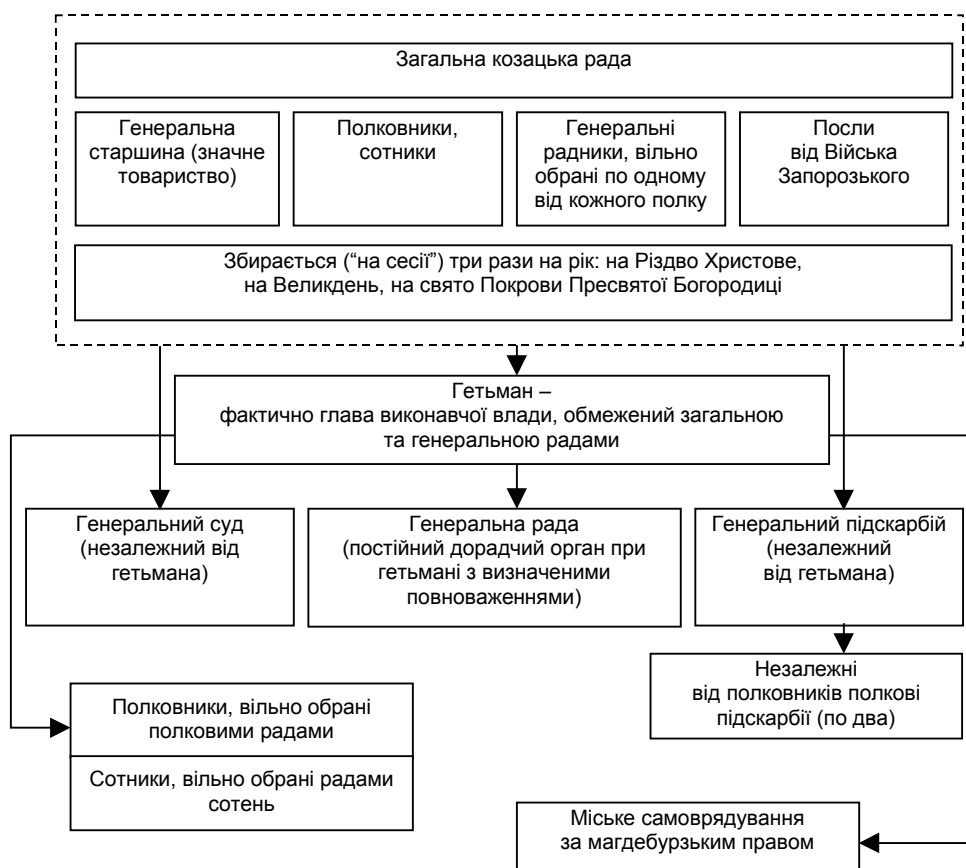


Рис. Проект організації державного управління в Гетьманській державі за Конституцією П. Орлика (1710 р.)

Хоч Конституцію 1710 р. і не було реалізовано, але вона мала важливе значення як свідчення того, в якому напрямі повинні були відбуватися державні реформи.

П. Орлик уклав угоду про взаємну допомогу з Карлом XII, зміцнив зв'язки з Кримом. Великим успіхом шведської коаліції було те, що Туреччина оголосила війну Московщині. Було укладено широкий план походу для визволення України. П. Орлик був першим українцем-емігрантом, який дбав про те, щоб до Європи надходила інформація про Україну. У своїх виступах він залишався вірним самостійницькій програмі й завжди вороже ставився до Москви. Помер у Яссах у 1742 р.

Після підписання у 1654 р. Переяславського договору між Україною та Московською державою починається процес поступової ліквідації українських форм місцевого самоврядування: у 1764 р. ліквідується Гетьманство, в 1775 р. – Запорізька Січ, у 1783 р. магістратські та ратушні суди замінюються судами “по учреждению о губерниях” та скасовується полковосотенний устрій. Після видання 21 квітня 1785 р. Катериною II “жалованной грамоты на права и выгоды городам Российской империи” були створені нові органи міського самоврядування – міські думи.

В Україні XIX ст. – початок XX ст. характеризуються становленням загальноімперських форм місцевого самоврядування.

Земська реформа 1864 р. зумовила створення системи органів самоврядування на основі принципу виборів. Представницькими органами цієї системи були губернські й повітові збори, а їх виконавчими органами – управи відповідного рівня. Члени повітових земських зборів – гласні – обиралися з куріями (виборними групами, які відрізнялися соціальним станом).

Земства – специфічний інститут самоврядування в Україні й Росії – це узагальнена назва установ самоуправління в сільській місцевості. Виникнення земств у другій половині XIX ст. пов'язане з ліберально-опозиційним рухом у середовищі помісного дворянства, сільської буржуазії та інтелігенції.

У результаті земської реформи 1855–1856 рр. для управління на місцях було запроваджено виборні органи – земські “ізби”. Вони створювалися на кошти місцевого населення; до їх складу входили земельний староста, земський дяк і цілувальники, яких обирали посадові й волосні (тяглі) люди на 1–2 роки.

Петро III запровадив земство як одну з форм місцевого самоуправління на противагу бюрократичному та становому державному управлінню. Широкомасштабне реформування державного устрою продовжив Олександр II – було скасовано кріпосне право. Проведення селянської реформи тісно пов'я-

зане з реформою місцевого самоуправління. З 1 січня 1864 р. введено в дію Положення про губернські повітові (уездные) земські установи, яке запроваджувало земство як станові й виборні органи сільського самоуправління.

Щодо структури, то земські установи мали два територіальні рівні – у повіті та у губернії – і включали повітові та губернські розпорядчі органи. Відповідним чином було організовано й виконавчі органи – повітові та губернські земські управи. На вищому й волосному рівнях земства не створювалися.

В основу виборчої системи земства було покладено принципи: виборності, цензовий (майновий) та становий.

Ніякої винагороди за службу в земствах не передбачалося, тому ця робота виконувалася на громадських засадах і не мала статусу державної служби. Жалування виплачувалося членам земських управ, які діяли постійно. Земство мало право наймати за свої кошти земських службовців, яких називали “третім елементом”. Земські установи утримувалися за рахунок зборів з населення. Повітові земські збори обиралися населенням повіту один раз на три роки; губернські формувалися з представників, які висувалися на повітових зборах.

У земствах головну роль відігравали гласні земських зборів та члени земських управ, яких називали гласними, бо вони мали право голосу.

На повітових земських зборах проводилися вибори до повітової земської управи, а також обирали депутатів губернського земського збору, які, у свою чергу, обирали губернську земську управу.

Функції земства були різноманітні: місцеві фінанси, народна освіта, медицина, статистика, агрономія, будівництво, фінансові справи, утримання земських будівель і шляхів сполучення, земське страхування, санітарні заходи, благодійність. Ці проблеми розглядали лише на рівні повітів та губерній. Діяльність земств контролював уряд.

Земські установи мали ряд очевидних недоліків: незавершеність їх організаційної структури, відсутність вищого центрального органу, штучне перебільшення ролі дворянства, обмеженість сфери їх діяльності.

У 1864 р. земську реформу було проведено лише на території Лівобережної України. На Правобережній Україні, де сильними були пропольські настрої, земську реформу впроваджено в 1911 р. У 1914 р., напередодні Першої світової війни, земства існували в 43 губерніях Росії. Для допомоги уряду у військових справах було створено Всеросійський земський союз. У 1918 р. радянська влада скасувала інститут земства.

Була спроба впровадження широких демократичних основ місцевого самоврядуван-

ня й у часи УНР. Проте поразка УНР призвела до повного знищення будь-якої згадки про місцеве самоврядування за часів комуністичного режиму. Більшість положень актів Української Народної Республіки не були реалізовані.

У період існування України як радянської республіки у складі СРСР навіть сам термін “місцеве самоврядування”, не кажучи вже про його зміст як форму самоорганізації територіальних громад чи колективів, було вилучено з ужитку. “Владу рад” вважали найдемократичнішим здобутком “соціалістичного суспільства” й називали “народовладдям”, хоча формувала її та керувала нею виключно Комуністична партія, яка не допускала будь-якої опозиції.

За Конституцією УРСР 1919 р. органами влади на місцях були ради, а у волостях, повітах і губерніях – з’їзди рад та обрані ними виконавчі комітети.

Конституція УРСР 1937 р. перетворила ради на представницькі органи на всіх рівнях, а Конституція 1978 р. закріпила принцип єдності системи рад як органів державної влади. Радянська влада базувалась на основі принципу демократичного централізму, який суперечив засадам реального місцевого самоврядування, адже згаданий принцип не передбачав чіткого розподілу повноважень між органами державної влади та місцевим самоврядуванням.

У часи тоталітарного суспільства проблема місцевого самоврядування була незатребувана, оскільки воно було обтяжене менталітетом “служіння вождю” або “ідеї” й активність людей стримувалась, людина була “гвинтиком” великого соціального організму. Однобічному впливу із центру не була протиставлена розвинута система місцевого самоврядування, яка володіє досить великими повноваженнями, щоб забезпечити ефективний захист місцевих інтересів.

Таким чином, у період входження України до складу Радянського Союзу реальне місцеве самоврядування було відсутнім: згідно зі ст. 78 Конституції Української РСР 1978 р., всі Ради, починаючи від Верховної Ради й закінчуючи сільськими, становили єдину систему представників органів державної влади.

Фактичне відродження місцевого самоврядування в Україні розпочалося після обрання депутатів Верховної Ради Української РСР та місцевих рад народних депутатів у березні 1990 р.

Початок реальному відродженню місцевого самоврядування в сучасних умовах поклали Декларація про державний суверенітет України і прийнятий на її основі й відповідно до неї Закон УРСР “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне само-

врядування” від 07.12.1990 р. [4; 6]. Було ліквідовано структурне двовладдя рад, оскільки голова ради ставав одночасно головою виконкому відповідної ради, проте породжено фактично функціональне двовладдя, у зв'язку з тим, що місцеві ради народних депутатів, відповідно до ст. 2 Закону, проголошувались одночасно органами місцевого самоврядування й органами державної влади.

Територіальною основою місцевого самоврядування проголошено сільраду, селище, місто, а регіональною – район, область – згідно з новою редакцією Закону “Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” від 26.03.1992 р. [7].

Згідно із Законом України “Про формування місцевих органів влади і самоврядування” (1994 р.), ради всіх рівнів оголошено органами місцевого самоврядування. Голови рад, за винятком районних у місті, обиралися шляхом прямих виборів безпосередньо населенням і за посадою очолювали виконавчі комітети [8].

У травні 1995 р. прийнято Закон України “Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні”. Первинними суб'єктами місцевого самоврядування визначено територіальні колективи громадян, які проживають у селах, селищах, містах, а його територіальною основою – відповідні населені пункти.

Ця система місцевого самоврядування була значною мірою сприйнята новою Конституцією, а згодом Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” доповнена, зокрема, інститутом сільського, селищного, міського голови як головної посадової особи територіальної громади.

Чинна система місцевого самоврядування набула обрисів у 1996–1997 рр. після прийняття Конституції України. Цей документ містив такі ключові положення:

1) в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст. 7);

2) місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ст. 140);

3) місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи (ст. 140);

4) органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради (ст. 140) [10].

Водночас Конституція України закріпила дві системи публічної влади на території

області та району, які є різними за формою, структурою, принципами формування й механізмом функціонування:

1) місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами державної виконавчої влади;

2) місцеве самоврядування як владу територіальних громад.

Таким чином, було закладено передумови для формування двох управлінських проблем:

1) делегування повноважень між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування;

2) правових гарантій діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій і вирішення компетенційних спорів між ними.

Важливим законодавчим актом стосовно створення правових основ місцевого самоврядування став Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р. У Законі було розкрито принципи здійснення місцевого самоврядування (ст. 4), дано характеристику елементів системи місцевого самоврядування, зокрема його органів та посадових осіб (ст. 5) [9].

Закон про місцеве самоврядування передбачив на рівні областей і районів механізм делегування повноважень районних та обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям. Так, відповідно до ст. 44, районні й обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям чітко визначений перелік повноважень.

Таким чином, можна стверджувати, що Конституція України та Закон України “Про місцеве самоврядування” 1997 р. фактично підсумували перший етап комунальної реформи, який завершився утвердженням інституту місцевого самоврядування як елементу демократичного конституційного ладу держави. Одночасно було закладено передумови для наступного етапу комунальної реформи, який має вивести місцеве самоврядування в Україні на рівень вимог Європейської хартії місцевого самоврядування.

У наш час інститут місцевого самоврядування знову відроджується. Інституту місцевого самоврядування в Україні судилося за 20 років (починаючи з кінця 90-х рр. XX ст.) пройти шлях від цілковитого відкидання як витвору буржуазного суспільства, неприйнятного для радянського устрою, до конституційного визнання й гарантування.

Місцеве самоврядування є сполучною ланкою між державою та громадянським суспільством, де відображаються інтереси громадянина, місцевих співтовариств, держави, політичних партій.

Становлення місцевого самоврядування в Україні є складним і суперечливим процесом, тому що після становлення суверенної

держави відбувається розбудова громадянського суспільства, формується система місцевого самоврядування. Логічним є входження до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 р. статті про право громадян на участь у місцевому самоврядуванні. Громадяни реалізують це право відповідно за належністю до територіальних громад, і будь-які його обмеження за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються.

Ця стаття повністю відповідає Всесвітній декларації про місцеве самоврядування (1985 р.), згідно з якою саме на місцевому рівні найкраще створювати умови для побудови такої гармонійної громади, належність до якої громадяни добре усвідомлювали б і відповідали за її діяльність. У Декларації підкреслено, що посилення місцевої влади зміцнює всю націю, допомагає забезпечувати ефективну й демократичну суспільну практику.

Принцип місцевого самоврядування закріплено в Конституції України, де, зокрема, зазначено, що в нашій державі визнано й гарантовано місцеве самоврядування (ст. 7). Згідно з Конституцією, останнє є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ст. 140) [11].

Серед основних принципів місцевого самоврядування (ст. 4 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні") – принцип його державної підтримки та гарантії. Місцеві бюджети мають бути достатніми для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб (ст. 66) [9].

Громадяни повинні не тільки усвідомлювати необхідність створення громади, а й відповідати за її діяльність. Тому у формулюванні поняття місцевого самоврядування в Україні слід закріпити положення про те, що місцеве самоврядування – це, насамперед, самостійне вирішення питань місцевого значення під відповідальність територіальної громади (її членів), органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Воно може здійснюватися не тільки представницькими органами, а й окремими особами.

У визначенні сутності місцевого самоврядування поєднуються елементи теорії природного права (вирішення питань місцевого значення, тобто суспільних проблем,

що впливають із самобутніх потреб людини), і державницької теорії (самоврядування здійснюється в межах Конституції й законів України).

Отже, за своєю сутністю місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право територіальних громад (село, селище, місто, район у місті – первинний рівень) чи їх об'єднань (район, область – регіональний рівень) самостійно, під свою відповідальність (тобто відповідальність громад та обраних ними органів і посадових осіб) вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Таке визначення відображає світовий досвід та історичні традиції українського народу і є близьким до концепції муніципального дуалізму, яка реалізує практику партнерства між державою та місцевим самоврядуванням. Проведення децентралізації функцій державного управління стало об'єктивною необхідністю в Україні.

У наш час ідея місцевого самоврядування як система інститутів і процесів покликана слугувати одним із засобів поступового цілеспрямовано-еволюційного розширення демократичного простору шляхом подолання відчуження населення від місцевої влади, ліквідації суперечностей між державою й суспільством.

Місцеве самоврядування – це право й реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних прав і здійснювати їх, діяти в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого самоврядування [3].

Право громадян брати участь в управлінні – це загальне право для всіх держав – членів Ради Європи. Органи місцевого самоврядування діють у межах, встановлених законом, і мають повну свободу дій для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, яке не виключає їхньої компетенції й не належить до компетенції іншого органу влади.

Місцеве самоврядування – це розширення прав регіонів (областей, міст) в управлінні економікою, де людина з її інтересами стоїть у центрі уваги. Місцеве самоврядування – це зримий наслідок соціокультурних зрушень у суспільстві, створення правової держави й громадянського суспільства.

У ст. 2 Європейської хартії місцевого самоврядування проголошено: "Принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у законодавстві країни і, по можливості, у Конституції чи іншому головному законодавчому акті країни" [5].

Конституція України відповідно до вимог Європейської хартії (поряд з такими фундаментальними принципами, як народовладдя, поділ державної влади та суверенітет і

незалежність України) в окремій ст. 1 фіксує принцип визнання й гарантованості місцевого самоврядування [11].

IV. Висновки

Таким чином, проведений аналіз свідчить, що формування та становлення місцевого самоврядування в Україні в різних формах має більше ніж тисячолітню історію. В Україні місцеве самоврядування – це одна з давніх традицій Української держави. Місцеве самоврядування як важливий інститут публічної влади є одним із визначальних елементів демократичного устрою держави. Як і демократія загалом, місцеве самоврядування пройшло довгий і складний шлях свого розвитку.

Чинна система місцевого самоврядування набула обрисів у 1996–1997 рр. після прийняття Конституції України. Після розбудови суверенної держави формується система місцевого самоврядування й відбувається становлення громадянського суспільства, та цей процес є складним і суперечливим. Логічним є входження до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р. статті про право громадян на участь у місцевому самоврядуванні.

Визнання місцевого самоврядування як засади конституційного ладу означає встановлення демократичної децентралізованої системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування при вирішенні всіх питань місцевого значення.

На жаль, за період незалежності можна було зробити більше, щоб самоврядування посіло гідне місце в системі публічної влади в Україні, але негативну роль у цьому відіграв психологічний аспект: неготовність значної частини депутатів усіх рівнів, державних чиновників та й пересічних громадян до сприйняття таких основних положень чи елементів місцевого самоврядування, як його автономність від державного втручання й самостійність у вирішенні всіх питань місцевого життя за наявності достатнього фінансування.

Дослідження фактичного стану системи місцевого самоврядування в Україні переконує в необхідності закріпити положення у формулюванні поняття місцевого самоврядування в Україні про те, що місцеве самоврядування – це, насамперед, самостійне вирішення питань місцевого значення під відповідальність територіальної громади (її членів), органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Воно може здійснюватися не тільки представницькими органами, а й окремими особами. Громадяни повинні не тільки усвідомлювати необхідність створення громади, а й відповідати за її діяльність. Для подолання такого психологічного бар'єра потрібні не тільки й не стільки

нове законодавство, скільки просвітницька робота та поетапне надання дедалі більшої самостійності органам місцевого самоврядування й зменшення відстані між місцевою владою та місцевим населенням.

Список використаної літератури

1. Балушок В. Есть ли в Украине государственно-политическая традиция? / Василий Балушок // Социология. – 1999. – № 4. – С. 116–122.
2. Воронкова В.Г. Муніципальний менеджмент : навч. посіб. / В.Г. Воронкова. – К. : ВД “Професіонал”, 2004. – 256 с.
3. Державне управління та державна служба : словник-довідник / [Уклад О.Ю. Оболенський]. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
4. Декларація про державний суверенітет України : Декларація від 16.07.1990 р. № 55-XII XII [Електронний ресурс] / Верховна Рада УРСР. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/55-12/print1366531424968388>.
5. Європейська Хартія місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. – К., 1994. – С. 70–77.
6. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування : Закон Української РСР від 07.12.1990 р. № 533-XII [Електронний ресурс] / Верховна Рада УРСР. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/533-12/ed19901207>.
7. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування : Закон Української РСР від 26.03.1992 р. № 2234-XII [Електронний ресурс] / Верховна Рада УРСР. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2234-12/ed19920326>.
8. Про формування місцевих органів влади і самоврядування : Закон України від 03.02.1994 р. № 3917-XII [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3917-12>.
9. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/ed19970521/print1393952486595694>.
10. Конституція України : Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2-%D1%80/ed19960628/print1393948939740134>.
11. Конституція України : Закон 254к/96-вр, чинний, редакція від 02.03.2014 р. [Елект-

- ронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print1393948939740134>.
12. Надолішній П. Вітчизняна традиція демократичного врядування як аспект національного державотворення: до 360 річниці конституції Пилипа Орлика / Петро Надолішній // Вісн. держ. служби. – 2009. – № 4. – С. 69–78.
 13. Одінцова Г.С. Теорія та історія державного управління : навч. посіб. / Г.С. Одінцова, В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова та ін. – К. : Професіонал, 2008. – 288 с.
 14. Спадщина поколінь. Прадавні українські літературні пам'ятки / Велесова книга. – К. : Грамота, 2005. – 591 с.
 15. Спадщина поколінь. Прадавні українські літературні пам'ятки / Повість минулих літ. – К. : Грамота, 2005. – 591 с.

Стаття надійшла до редакції 21.01.2014.

Манзя М.В. Ретроспективний аналіз формування і концептуальні напрямки подальшого розвитку місцевого самоуправління в Україні

Стаття посвячена аналізу історических істоків системи місцевого самоуправління і традицій самоуправління Українського государства, окремих аспектів процесу відродження, становлення і конституційного закріплення основ місцевого самоуправління в сучасній Україні і подальшого розвитку місцевого самоуправління, яке є зв'язуючим ланкою між государством і громадянським обществом, де відображаються інтереси громадянина, общини, місцевих сообществ і государства на території сучасного Українського государства.

Ключевые слова: *местное самоуправление, конституция, власть, территориальная община, гражданин.*

Manzya M. The retrospective analysis formation and conceptual directions of further development of local self-government in Ukraine

This article analyzes the historical foundations of local self-government and self-governing traditions of Ukrainian state, some aspects of the revival, the formation and consolidation of the constitutional foundations of local self-government in modern Ukraine and the development of local self-government, which is the link between the state and civil society, and reflect the interests of the citizen, communities, local communities and the State in the territory of modern Ukrainian state.

The level of development of each country modern management structures reflects the tradition of most people and it is a major cultural heritage. On Ukrainian territory self-governing tradition formed on base of liberty, equality and justice even in preliterate age. In Ukrainian community the whole public development management system was based on such a purely democratic basis for a long time.

Effective government local population indicates the country as a country with a highly developed civil society, where the state exists for a person to meet their needs and interests.

In Ukraine, local self-government has more than a thousand years of history in various forms.

The new version of the Law on Local Self-Government was adopted March 26, 1992, and took into account the transfer of powers from regional and district councils to the president; the district and regional level of people's deputies were removed from power.

The Constitution of Ukraine is fully according to European Charter (along with such fundamental principles as democracy, sovereignty and independence of Ukraine and State Power division). The European Charter of Local Self-Government was adopted under the auspices of the Congress of the Council of Europe and was opened for signature by the Council of Europe's member states on 15 October 1985. All Council of Europe member states are parties to the Charter.

The Article 1 of Ukrainian Constitution captures the principle of recognition and security of local government.

So essence of Ukrainian local government is State guaranteed right of communities to solve local importance problems within the limits of the Constitution and laws of Ukraine.

Key words: *local self-government, the constitution, the government, local community, citizen.*

ПРОБЛЕМИ Й ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ РЕГІОНАЛЬНОГО ТРАНСПОРТНОГО КОМПЛЕКСУ В АСПЕКТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті розглянуто проблеми та перспективи розвитку регіонального транспортного комплексу в аспекті державного управління з урахуванням вертикальних і горизонтальних зв'язків.

Ключові слова: проблеми, перспективи, розвиток, транспортний комплекс, регіон, державне управління.

I. Вступ

Транспорт – це транспортна економічна система, що надає економічно й соціально важливі послуги населенню. В економіці транспорт є одним з найважливіших інфраструктурних елементів регіонального й міського господарства, а ефективна організація перевезень необхідна для того, щоб соціально-економічна політика держави сприяла населенням як успішна й соціально орієнтована.

Регіональний транспорт покликаний задовольняти потреби населення регіону й суспільного виробництва в перевезеннях. Саме тому для регіональних транспортних комплексів є характерним: виконання своїх функцій у складі економічної системи одного або обмеженої кількості регіонів; жорстка специфікація за видами транспорту; певна економічна залежність від державних і регіональних органів управління; слабкі вертикальні й горизонтальні зв'язки.

Для успішного розвитку регіонального транспорту необхідно не тільки випереджати розвиток попиту на транспортні послуги регіону, відповідати загальним міжрегіональним і державним завданням, а й чітко уявляти проблеми та перспективи розвитку транспортного комплексу регіону в аспекті державного управління.

Багато праць висвітлюють проблеми й перспективи вдосконалення господарського механізму у сфері транспорту, зокрема, нові концептуальні підходи до стратегічного планування і вибір галузевих пріоритетів розвитку, теорії та методології державного регулювання транспортних систем. В основі дослідження механізмів державного управління транспортним комплексом лежать праці відомих фахівців з організації державного управління та регулювання різних сфер життєдіяльності суспільства, а саме: В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, В.Д. Бакуменка,

Ю.С. Бараша, С.О. Білої, І.А. Грицяка, В.М. Гурнака, О.А. Дегтяра, О.В. Довгальової, В.М. Князева, М.Х. Корецького, В.В. Корженка, В.М. Мартиненка, Н.М. Мельтюхової, Л.Ю. Мельника, А.В. Мерзляк, Н.С. Миронової, А.М. Новікової, Н.Р. Нижник, Г.С. Одінцової, О.Г. Осауленка, А.І. Семенченка, В.В. Тертички, А.М. Ткаченка, О.В. Шкідченко та ін. Але поза увагою дослідників ще залишаються важливі проблеми і перспективи державного управління транспортним комплексом регіону.

II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути проблеми й перспективи розвитку регіонального транспортного комплексу в аспекті державного управління з урахуванням вертикальних і горизонтальних зв'язків.

III. Результати

За даними літературних джерел, у багатьох регіонах України існує практика підтримки окремих напрямів розвитку транспорту, які не є взаємопов'язаними й навіть не завжди актуальними. Найчастіше регіональне планування розвитку транспорту існує окремо від інвестиційних проектів великих транспортних підприємств. Розподільчий принцип побудови регіональних програм розвитку транспорту не дає змоги ефективно залучати альтернативні ресурси.

Для багатьох регіонів досі характерна відсутність системного підходу у формуванні законодавчої бази розвитку регіонального транспортного комплексу та транспортного ринку, що відповідає вимогам державних і міжнародних інституцій. Крім того, місцева законодавча база часто не відповідає організаційній інфраструктурі реалізації проектів розвитку регіонального транспортного комплексу, не сприяє формуванню механізму залучення додаткових інвестиційних джерел та ін.

Чимало діючих регіональних програм розвитку транспортного комплексу мають недоборки, методологічні помилки або неточності. Ця обставина знижує ефективність роз-

витку регіонального транспорту, не дає змоги ефективно здійснювати державне управління. Водночас, проста переробка програм розвитку регіонального транспортного комплексу вже не здатна зняти існуючих негативних моментів. Потрібно вдосконалити організаційну структуру державного управління функціонуванням та розвитком транспортного комплексу й на регіональному, й на міжрегіональному рівнях.

Слід відзначити, що в регіонах немає державної структури з управління розвитком транспорту на міжрегіональному рівні. У результаті не діють регіональні концепції, стратегії і програми розвитку міжрегіонального транспортного комплексу. Відсутність спеціалізованого органу управління транспортним комплексом на міжрегіональному рівні призводить до нездатності держави вчасно сприймати та використовувати можливості й усувати загрози зовнішнього середовища. Наслідком цього є надзвичайно нерівномірний розвиток транспортного комплексу в регіонах. Таким чином, основні проблеми державного управління регіональним транспортним комплексом полягають в узгодженості державних інтересів з регіональними потребами.

Основні проблеми розвитку транспортного комплексу регіону можна розділити на дві групи:

1. *Загальнотранспортні проблеми*: соціально-економічні цілі; методологія прогнозування і планування; транспортна забезпеченість; транспортний чинник; система показників і критеріїв узгодженого розвитку; методологія формування регіонального транспортного комплексу; система управління; організація транспортних процесів.

2. *Функціональні проблеми*: транспортна мережа; транспортні вузли; транспортно-логістичні центри; рухомий склад; вантажно-розвантажувальний комплекс; паливно-енергетичне господарство; технічне обслуговування та ремонт; будівельна база; природоохоронні заходи; соціально-побутова інфраструктура.

До проблем регіонального транспортного комплексу належать: високий рівень зносу основних фондів транспорту, дефіцит пропускних і провізних можливостей, недостатній технічний і технологічний рівень транспортної техніки й обладнання, недостатній розвиток комунікацій, транспортно-логістичної мережі, значна регіональна й галузева нерівномірність розвитку інфраструктури.

Вирішення цих проблем вимагає розробки адекватного ринковим відносинам підходу, що забезпечує узгодження економічних інтересів між центром і регіонами, а також між окремими підприємствами й організаціями, галузями транспортного комплексу та

споживачами його послуг. При цьому специфіка проблем державного управління транспортним комплексом регіону, насамперед, полягає в тому, що в цьому випадку з'являється необхідність створення нових організаційно-економічних елементів, які беруть на себе вирішення міжгалузевих і міжрегіональних питань розвитку й функціонування транспортного комплексу з урахуванням вертикальних і горизонтальних зв'язків.

На нашу думку, для вирішення цих проблем необхідне врегулювання таких питань: розподіл повноважень між державними, міжрегіональними й регіональними органами влади; формування на міжрегіональному рівні працездатних і ефективних структур з регулювання розвитку транспортного комплексу; відпрацювання узгоджених механізмів реалізації державної транспортної політики на державному, міжрегіональному та регіональному рівнях управління; створення ефективного конкурентного середовища й відпрацювання показників узгодженого функціонування транспортних підприємств у різних сегментах транспортного ринку та напрямках транспортних коридорів; наглядова й контрольна діяльність на міжрегіональному та регіональному рівнях, а також у фінансово-бюджетній сфері.

Загальний державний контроль та регулювання діяльності у сфері транспорту здійснює Кабінет Міністрів України відповідно до своїх повноважень. Державний контроль і регулювання у сфері транспорту реалізується шляхом проведення центральними й місцевими органами виконавчої влади, державними органами управління транспортом, органами місцевого самоврядування економічної, тарифної, науково-технічної та соціальної політики ліцензування, стандартизації та сертифікації на транспорті, задоволення потреб транспорту в паливно-енергетичних і матеріально-технічних ресурсах і транспортних засобах. Державному контролю підлягають усі транспортні засоби українських та іноземних перевізників, що здійснюють перевезення пасажирів і вантажів на території України [4].

Після розпаду СРСР в Україні як незалежній державі в 1992 р. було створено Міністерство транспорту України, а в його складі – департаменти за усіма видами транспорту, в тому числі й департамент автомобільного транспорту.

Відповідно до Указу Президента України від 11.09.1995 р. № 826/95, у структурі Міністерства транспорту України було ліквідовано департамент автомобільного транспорту й утворено Державний департамент автомобільного транспорту України як орган державної виконавчої влади, підвідомчий Міністерству транспорту України.

На базі Державного департаменту автомобільного транспорту України, який вирішено було ліквідувати, відповідно до Указу Президента України від 13.03.1999 р. № 250/99, була утворена Державна адміністрація автомобільного транспорту України, яку, відповідно до Указу Президента України від 15.12.1999 р. № 1573/99, також ліквідували, а її функції поклали на Міністерство транспорту та зв'язку України.

Постановою Кабінету Міністрів України від 30.03.2000 р. № 586 у складі Міністерства транспорту на базі Державної адміністрації автомобільного транспорту був утворений Державний департамент автомобільного транспорту. Постановою Кабінету Міністрів України "Питання державного управління в галузі автомобільного транспорту" від 23.07.2008 р. № 681 на базі ліквідованого Державного департаменту автомобільного транспорту була утворена Державна адміністрація автомобільного транспорту.

Державна адміністрація автомобільного транспорту була ліквідована відповідно до постанови Кабінету Міністрів України "Про ліквідацію урядових органів" від 28.03.2011 р. № 346 у зв'язку з утворенням, відповідно до Указу Президента України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" від 09.12.2010 р. № 1085/2011, Державної автотранспортної служби України.

Нарешті, відповідно до Указу Президента України "Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади" від 06.04.2011 р. № 370/2011 на базі Державної автотранспортної служби України була утворена Державна інспекція України з безпеки на наземному транспорті. Указом Президента України від 06.04.2011 р. № 387/2011 також було затверджено Положення про Державну інспекцію України з безпеки на наземному транспорті.

Відповідно до Положення, Державна інспекція України з безпеки на наземному транспорті (Укртрансінспекція) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури України.

Укртрансінспекція входить до системи органів виконавчої влади й забезпечує реалізацію державної політики з питань безпеки: на автомобільному транспорті загального користування, на перевезення яким видано ліцензію; міському електричному; залізничному транспорті; експлуатації автомобільних доріг загального користування (далі – автомобільний, міський електричний, залізничний транспорт та ведення дорожнього господарства).

Основними завданнями Укртрансінспекції є: реалізація державної політики з питань

безпеки на автомобільному, міському електричному, залізничному транспорті та ведення дорожнього господарства; внесення пропозицій щодо формування державної політики з питань безпеки на автомобільному транспорті, міському електричному, залізничному транспорті та ведення дорожнього господарства; здійснення відповідно до законодавства державного нагляду (контролю) з питань безпеки на автомобільному, міському електричному, залізничному транспорті і ведення дорожнього господарства.

Укртрансінспекція у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства інфраструктури України, іншими актами законодавства України, а також дорученнями Президента України та Міністра інфраструктури України [1–6].

Таким чином, з метою забезпечення перспектив розвитку транспортного комплексу регіону в аспекті державного управління (з урахуванням вертикальних і горизонтальних зв'язків) органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування, на нашу думку, зобов'язані: забезпечувати формування транспортної маршрутної мережі загального користування й мережі таксомоторних стоянок, розробляти перспективи їх розвитку; організовувати утримання в належному стані проїзної частини автомобільних доріг (з урахуванням міських автобусних маршрутів загального користування) і в разі завдання матеріальних збитків автомобільному перевізнику, що обслуговує автобусний маршрут загального користування, унаслідок неналежного утримання проїзної частини автомобільної дороги компенсувати йому збитки; забезпечувати облаштування необхідною інфраструктурою автобусних маршрутів загального користування, а саме – автопавільйонами, інформаційним забезпеченням пасажирів і підтримувати її в належному технічному й санітарному стані; забезпечувати розроблення паспортів автобусних маршрутів загального користування з визначенням необхідної кількості автобусів, класу, технічних та екологічних показників, розкладу руху; проводити конкурс на перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування; забезпечувати укладання договору на автобусних маршрутах загального користування із автомобільним перевізником – переможцем конкурсу на міських, приміських і міжміських автобусних маршрутах загального користування, які не виходять за межі території області, чи надання дозволу на приміських і міжміських автобусних маршрутах загального користування, які виходять за межі території області (міжобласні маршрути), та забезпечувати

контроль за виконанням ним умов договору чи дозволу; забезпечувати безпечно та якісне обслуговування пасажирів на автобусних маршрутах загального користування; забезпечувати компенсацію втрат автомобільному перевізнику внаслідок перевезення пільгових категорій пасажирів та регулювання тарифів.

На нашу думку, однією з найбільш важливих і актуальних проблем регіонального транспортного комплексу на сьогодні є проблема активізації інвестиційної діяльності. Однак вона стосується не тільки пошуку джерел інвестицій, а й ефективності проектів розвитку транспортного комплексу, і, насамперед, його інфраструктури.

Для цієї мети пропонуємо такі форми й методи державної підтримки будівництва об'єктів транспортної інфраструктури регіону [7]:

1. *Пряме фінансування*: надання кредитів; субсидії та субвенції державного бюджету; фінансування з бюджету держави; випуск цінних паперів.

2. *Звільнення від обов'язкових платежів*: звільнення від податків (повне – на весь період, часткове – на певний строк); звільнення від компенсаційних платежів (від плати за право забудови, від повернення частини державних інвестицій); надання податкового кредиту (за одним податком, за кількома податками); надання інвестиційного податкового кредиту (з податку на прибуток, за регіональними й місцевими податками); проведення взаємозалігів.

3. *Надання гарантій*: гарантії за виданими кредитами; фірма-гарант; забезпечення обсягу транспортного потоку.

4. *Оформлення землевідведення*: без внеску в статутний капітал об'єкта; у вигляді внеску в статутний капітал об'єкта.

5. *Інноваційні форми*: державно-приватне партнерство, у тому числі концесії, страхування ризиків реалізації проектів, прискорена амортизація, формування цільових амортизаційних фондів, виплата відсотків за позиками, перехресне фінансування екологічно безпечних видів перевезень і транспорту тощо.

Відповідно до цілей економічних реформ і місії транспортного комплексу в економіці країни, на нашу думку, можна виділити шість груп контрольних показників, які достатньо відображають основні питання формування сучасного регіонального транспортного комплексу, однак вони вимагають додаткових обґрунтувань і конкретизації з урахуванням особливостей етапів і регіональних умов вирішення загальної цілі розвитку:

1. Стійкість роботи транспорту.
2. Доступність і безпека транспорту, якість послуг.
3. Ефективність використання виробничих потужностей транспорту.

4. Зниження сукупних народногосподарських витрат на перевезення.

5. Розвиток матеріально-технічної бази галузі.

6. Формування єдиної, гармонійно розвинутої транспортної системи.

Завданням на перспективний розвиток регіонального транспортного комплексу, на нашу думку, можуть бути: максимізація ефективності транспортної інфраструктури регіону; урахування еколого-економічного чинника у процесі розвитку регіонального транспортного комплексу (облік місцевих природних ресурсів, проблем дефіциту ресурсів, екології регіону тощо); інтегральне завдання транспортного забезпечення розвитку економіки регіону й рівня життя населення.

IV. Висновки

Аналіз вітчизняної практики функціонування і розвитку транспортного комплексу останнього десятиліття дає змогу стверджувати про те, що держава має відігравати більш суттєву роль у цій галузі економіки з урахуванням удосконалення організаційно-економічного механізму державного впливу на розвиток регіонального транспортного комплексу. Але, незважаючи на загальну адаптацію регіонального транспорту до ринкових умов і задоволення в кількісному плані попиту населення і галузей економіки, рівень його розвитку на сьогодні не можна вважати достатнім.

Державне регулювання транспортного комплексу має бути спрямоване на: гармонізацію інтересів різних видів транспорту, що вступають у конкурентну боротьбу; сприяння формуванню та розвитку ринку транспортних послуг на регіональному й міжрегіональному рівні; прискорення процесів переходу транспорту на більш високий організаційно-управлінський і технологічний рівень, підвищення якості послуг, транспортних послуг. Держава повинна впливати на питання розвитку транспортної та логістичної інфраструктури в транспортних вузлах, забезпечення координації та взаємодії магістральних видів транспорту, впровадження прогресивних та екологічно безпечних транспортно-логістичних технологій, удосконалення організаційно-економічної та виробничо-технологічної структури підприємств транспорту.

Змістовне оцінювання достатності розвитку регіонального транспортного комплексу, його ефективності та відповідності поточним і перспективним соціально-економічним потребам повинна спиратися на систему моделей, що включають існуючий і прогностичний територіально-галузеві баланси виробництва. При цьому необхідно враховувати споживання продукції з виділенням матеріальних балансів (фізичні обсяги, напрями, вартість виробленої продукції та її транспорту-

вання із зазначенням видів транспорту), з найбільш транспортосійними видами продукції регіону.

У процесі організації управління транспортним комплексом на регіональному рівні управління необхідно враховувати специфіку сформованих транспортних структур. Однак при безумовних регіональних відмінностях у транспортному комплексі держава повинна розглядати його як єдиний об'єкт державного управління.

На сучасному етапі економічних реформ в Україні створюються нові виробничі й управлінські структури, де поєднуються методи державного впливу на розвиток транспортного комплексу з дією ринкових механізмів. Водночас потрібні додаткові обґрунтування взаємозалежної системи організаційних та економічних важелів державного управління транспортним комплексом, особливо у сфері його розвитку на регіональному рівні управління. При цьому заходи, що розробляються, повинні забезпечувати узгоджений розвиток видів транспортного комплексу, їх інфраструктуру, переклад вантажних і пасажирських потоків на екологічно безпечні й надійні види транспорту.

Список використаної літератури

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996 р. – № 30. – Ст. 141.
2. Про транспорт : Закон України. Введено в дію Постановою ВР № 233/94-ВР від 10.11.1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 51. – Ст. 447 із змінами і доповненнями.
3. Про автомобільний транспорт : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 22. – Ст. 105} (В редакції Закону № 3492-IV від 23.02.2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 32. – Ст. 273} із змінами і доповненнями.
4. Про Положення про Державну інспекцію України з безпеки на наземному транспорті, із змінами, внесеними згідно з Указом Президента № 506/2013 від 11.09.2013 р. : Указ Президента України.
5. Про підписання Угоди про фінансування програми "Підтримка впровадження транспортної стратегії України : Розпорядження КМУ від 15.12.2010 р. № 2264-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.ua/pro-pidpisanja-ugodi-pro-finansuvannja-programi-pidtrimka-v-doc40948.html>.
6. Про схвалення Транспортної стратегії України на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.10.2010 р. № 2174-р.
7. Менеджмент на транспорті / под ред. Н.Н. Громова, В.А. Персианова. – М. : Академія, 2003. – 528 с.

Стаття надійшла до редакції 15.01.2014.

Федорчук Е.Д. Проблемы и перспективы развития регионального транспортного комплекса в аспекте государственного управления

В статье рассмотрены проблемы и перспективы развития регионального транспортного комплекса в аспекте государственного управления с учетом вертикальных и горизонтальных связей.

Ключевые слова: проблемы, перспективы, развитие, транспортный комплекс, регион, государственное управление.

Fedorchuk E. Problems and prospects of regional transport complex in terms of governance based

The article deals with the problems and prospects of regional transport complex in terms of governance based on vertical and horizontal linkages.

It is noted that transport is a transport economic system that provides economically and socially important services to the society. In economics, transport is an essential element of regional infrastructure and urban development, and an effective management of traffic is needed for socio-economic policy to be perceived by the population as a successful and socially oriented.

It is established that many existing regional programs of transport sector have many flaws, methodological mistakes or inaccuracies. This fact reduces the efficiency of regional transport, prevents the effective carrying out of public administration. Simultaneously, a simple program recasting of regional transport sector is no longer able to remove many of the existing negative aspects. It is necessary to improve the organizational structure of public administration functioning and development of the transport sector on regional and interregional levels.

It is proved that the problems of regional transport sector include the high degree of depreciation of fixed transport assets, shortage of transportation access and opportunities, insufficient technical and technological level of transport vehicles and equipment, insufficient development of communications, transport and logistics network, a significant regional and sectoral unevenness of infrastructure development.

The solution of these problems requires the development of adequate market approach for coordinating economic interests between the center and regions and between individual businesses and organizations, transport industry and consumers of its services. Thus the specificity of problems of public administration transport sector of the region is that in some cases there is a need to create new organizational and economic elements which take on the resolution of inter-sectoral and inter-regional issues of development and functioning transport sector based on vertical and horizontal connections.

It is argued that to solve these problems the resolution of the following issues is required: the division of powers between national, interregional and regional authorities, the formation at the regional level, the able-bodied and effective structures for the regulation of the transport complex; the establishment of coordinated working mechanisms for the implementation of public transport policy at national, regional and interregional levels of administration; the formation of an effective competitive environment and indicator testing of agreed functions of transport companies in different segments of the transport market and the direction of transport corridors, observation and monitoring activities at the interregional and regional levels, including and the financial and public sector.

It is proved that at the present stage of economic reforms in Ukraine there are new production and management structures that combine the methods of state influence on the development of transport complex with the operation of market mechanisms. At the same time it is required an additional justification of coherent system of organizational and economic levers of state control transport sector,

Key words: *problems, prospects, development, transport sector, region and state administration.*

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 351

К.Г. Арабаджи

здобувач
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ДЕРЖАВНА СІМЕЙНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ В УМОВАХ СОЦІАЛЬНИХ РЕФОРМ

У статті висвітлено важливість сімейної політики в умовах розвитку соціальної держави; проаналізовано понятійно-категоріальний апарат сімейної політики та нормативно-правове поле її реалізації в сучасній Україні; з'ясовано вплив процесів реформування на особливості формування сімейної політики, визначено основні напрями її вдосконалення.

Ключові слова: сім'я, сімейна політика, соціальна політика, державне управління, реформи, механізми реалізації.

І. Вступ

Сім'я – це інститут суспільства, на якому базується існування та розвиток держави. У сучасних умовах, коли процеси трансформації сім'ї поєднуються з гострими проблемами, зумовленими соціально-економічними реформами, виникає необхідність модернізації соціальної діяльності стосовно інституту шлюбу та сім'ї. Зміни, які відбуваються сьогодні в структурі та складі сім'ї, сімейних ролях, функціях сім'ї, викликають необхідність перегляду існуючої державної системи впливу на інститут сім'ї та розробки нової моделі їхніх відносин, тобто нових підходів до формування та реалізації сімейної політики. Сімейна політика – це складова соціальної політики, яка полягає в цілеспрямованій діяльності держави та інших суб'єктів політики, орієнтованій на забезпечення соціальної безпеки сім'ї, її благополуччя, зміцнення та розвиток сім'ї як найважливішого інституту суспільства, створення необхідних умов для її функціонування та успішного виконання соціально значущих функцій [7, с. 34]. Соціальна політика регулює економічні та моральні проблеми суспільства, які відбиваються на життєдіяльності сім'ї. Сімейна політика, на відміну від соціальної, має більш цілеспрямований та конкретний об'єкт – інститут сім'ї. Державна сімейна політика прямо пов'язана зі зміцненням та підтримкою соціального інституту сім'ї, захищає його інтереси та права в процесі суспільного розвитку, дає можливість виявляти та вирішувати специфічні проблеми сім'ї [1, с. 101].

Але нині в Україні відсутня єдина правова база державної сімейної політики; не

визначений правовий статус сім'ї, який би характеризував її становище в суспільстві як соціального інституту; законодавством держави регламентовані переважно сімейні права членів суспільства; політика, застосовувана сьогодні в соціальній практиці, є не активною, а пасивною; сам термін “сімейна політика” практично не використовується в державних документах; різні відомства та міністерства розуміють під поняттям “сімейна політика”, як правило, сукупність державних соціальних заходів, які впливають на життєдіяльність сім'ї, дітей та жінок. Це підтверджує актуальність дослідження.

У працях науковців розроблено різні підходи до розуміння зазначеної тематики й пошуку шляхів позитивного впливу на розвиток цієї проблеми. З. Алігаджієва, Н. Арістова, Л. Вишневський, А. Гурко, Г. Заїкіна, М. Панкратова зазначають, що зміни в сучасній сім'ї є цілком закономірним явищем, і наполягають на збереженні суверенітету сім'ї, обмеженні впливу на нього з боку державних органів. Науковці вважають, що сімейну політику не потрібно і не доцільно виокремлювати в самостійний напрям діяльності держави, оскільки всі сфери державної політики так або інакше впливають на розвиток та існування інституту сім'ї [3, с. 69].

Інші вчені – А. Антонов, І. Бестужев-Лада, В. Борисов, Н. Римашевська, З. Ромовська – дотримуються позиції, що інституційні зміни сім'ї відбулися через системну кризу сім'ї, спричинену техногенним суспільством. На їх думку, для її подолання в державі слід проводити цілеспрямовану сімейну політику, метою якої є забезпечення інтересів сім'ї, сприяння її самоорганізації, самозабезпечення, досягнення добробуту, створення умов

для успішного функціонування та розвитку сім'ї як важливого соціального інституту [8].

Серед зарубіжних науковців слід відзначити таких авторів, як: А. Антонов, В. Берр, А. Вишневецький, А. Волков, Дж. Гуд, С. Дармодехін, О.В. Дорохіна, Х. Ламперт, А. Плотніков, А. Пьянов, Г. Спенс, Є. Фромм, Ф. Хаек, Ж. Чернова [8].

Незважаючи на широке коло наукових публікацій з питань сім'ї, в сучасній науковій літературі приділено недостатньо уваги комплексному дослідженню сімейної політики з урахуванням взаємозв'язку всіх факторів при її розробці та реалізації.

Більшість учених у своїх працях приділяли увагу окремим аспектам впливу держави на інститут сім'ї, роблячи акцент на відносинах держави та особистості; забезпеченні державних пілг та допомоги окремим категоріям громадян, тобто на демографічних, соціальних або економічних аспектах сімейної політики. Комплексний аналіз державного впливу на інститут сім'ї, його позитивних і негативних аспектів, обґрунтування концептуальних засад державної сімейної політики України майже відсутні.

II. Постановка завдання

Мета статті – комплексний аналіз понятійно-категоріального апарату сімейної політики та нормативно-правового поля її реалізації.

III. Результати

Сімейну політику можна розглядати як структурну складову соціальної політики, що впливає на функціонування сім'ї як одного із соціальних інститутів та індивіда як носія сімейних ролей, які він виконує поряд з іншими соціальними ролями. Також державну сімейну політику можна визначити як самостійний окремий напрям соціальної політики, комплексну систему діяльності державних органів, яка з метою підтримки, зміцнення та розвитку спрямована на соціальний інститут сім'ї, на добробут сім'ї [4, с. 65]. Понятійно-категоріальний апарат має вирішальне значення для формування теоретико-методологічних засад державної сімейної політики, її наукової парадигми. Нечітке, розмите трактування понять може призводити до ускладнення вирішення не тільки наукових, а й практичних завдань державної сімейної політики.

Наявний понятійно-категоріальний апарат сучасної сімейної політики перебуває в постійному розвитку. Це багатоманітний процес, який охоплює всі аспекти державної сімейної політики, своєрідно відображаючи еволюцію наукових інтересів і пошуків як окремих учених, так і цілих наукових шкіл.

У дослідженні сімейної політики основною категорією є поняття "сім'я". Сім'я – це першооснова розвитку людської індивідуаль-

ності, унікальний життєвий світ, що характеризується незалежністю й автономністю, в межах якої відбувається процес відтворення людини, виховання дітей, їх соціалізації, адаптації до локальної та національної спільноти. Як зазначено в Концепції державної сімейної політики, в усьому світі визнано, що сім'я є інтегральним показником суспільного розвитку, який відображає моральний стан суспільства і є потужним фактором формування демографічного потенціалу [6, с. 34].

У науковій літературі при визначенні поняття сім'ї використовують логічний підхід, який визначає сім'ю як соціальний інститут, та фактологічний підхід, що, відповідно, визначає сім'ю як малу соціальну групу.

Згідно з логічним підходом, сім'я як соціальний інститут характеризується сукупністю соціальних норм, санкцій і зразків поведінки, правами та обов'язками, які регулюють відносини між подружжям, батьками, дітьми та іншими родичами. Іншими словами, логічний підхід орієнтований на виявлення специфіки соціального феномена сім'ї, що характеризується сукупністю стійких, повторюваних ознак. З цієї позиції сім'ю розглядають як форму інституціалізації відповідальності, обов'язку та інших соціальних норм, центром яких є шлюбний союз [7, с. 111].

Поняття соціального інституту відображає значення сім'ї у взаємодії з іншими соціальними інститутами та соціальними процесами. Характерними для сім'ї як соціального інституту є її стабільність, споконвічність, можливість зберігати та передавати від покоління до покоління норми й цінності, які панують у суспільстві.

Фактологічний підхід [7, с. 113] описує розподіл населення за групами, в основі якого лежить шлюб і родинні зв'язки. Згідно з цим підходом, сім'ю визначають як засновану на шлюбі або кровній спорідненості чи усиновленні малу соціальну групу, члени якої пов'язані спільним побутом, взаємною відповідальністю та взаємодопомогою.

Узагальнювальним можна вважати таке визначення. Сім'я – це первинна ланка суспільства, заснована на шлюбі та родинних зв'язках, тобто відносинах між чоловіком і дружиною, батьками й дітьми, братами та сестрами й іншими родичами, яка виконує найважливіші соціальні функції: відтворення, виховання, соціалізації, всебічного розвитку особистості.

У дослідженні теоретичних засад сімейної політики надзвичайно складною категорією є "політика". Термін "державна політика" охоплює суспільну діяльність, пов'язану, передусім, з участю в отриманні, утримуванні та реалізації влади в державі. З позицій методів і технологій політику можна визначити як мистецтво можливостей та мані-

пулювання. У сучасній політиці наука стає важливим методом, технологічним засобом, що визначає як сутність, зміст і форми її здійснення, так і сутність діяльності самої людини, об'єктивні підстави реалізації свободи. Невід'ємним компонентом державної політики є її легітимність, монополія держави на законний примус та безпосередня конкретна дія чи бездіяльність, яку аналізують, адже оцінюють безпосередню дієвості/пасивності державних інституцій у дослідженні позитивних/негативних її результатів і наслідків [9, с. 81].

Стосовно визначення терміна “державна сімейна політика” А. Мішин справедливо зазначає, що його наповнення залежить від багатьох чинників. У цьому випадку найголовнішим є розуміння того, які саме сім'ї потребують державної допомоги та яку ідеологію щодо сім'ї підтримує й поширює держава [9, с. 82].

На важливості державної сімейної політики та її ролі в розвитку інституту сім'ї наголошено в державних нормативно-правових актах, концепціях, програмах та інших документах.

Основи формування та пріоритети державної сімейної політики визначено, насамперед, у Конституції України, визнаному нашою державою міжнародному законодавстві і таких нормативних актах, як Сімейний кодекс України, прийнятий 10.01.2002 р.; Закон України “Про охорону дитинства” від 26.04.2001 р.; Постанова Верховної Ради України “Про Концепцію державної сімейної політики” від 17.09.1999 р.; Закон України “Про державну допомогу сім'ям з дітьми” від 21.11.1992 р.; Закон України “Про Загальнодержавну програму “Національний план щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини” на період до 2016 року” від 05.03.2009 р.; Закон України “Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування” від 03.01.2005 р. тощо [6].

Конституція України визнає “людину, її життя та здоров'я найвищими цінностями держави” (ст. 3), а сім'ю – “основою”, “найважливішою складовою” чи “первинним та основним осередком суспільства”. Сімейний кодекс визначає право на сім'ю (ст. 4), гарантує державну охорону сім'ї, регламентує права та взаємовідносини членів сім'ї та гарантує їхні майнові права. “Концепція державної сімейної політики” називає основні проблеми: бездітність, зниження рівня народжуваності, зростання смертності, скорочення тривалості життя, низька культура планування сім'ї, нестабільність сімейних стосунків, зростання кількості сімей, що розпадаються, та недоглянутих дітей. Програма “Українська родина” визначає демографічну

ситуацію як кризову через депопуляцію, підвищення рівня материнської і дитячої смертності, проституцію, порнографічні видання тощо. У Концепції державної програми “Репродуктивне здоров'я нації на 2006–2015 рр.” зазначено, що “стійка тенденція скорочення населення внаслідок зниження рівня народжуваності та підвищення рівня загальної смертності ставить під загрозу майбутнє країни” [6]. Причини: від'ємний приріст населення (у 2001 р.: – 7,5 на 1000 осіб), материнська та дитяча смертність, високий рівень абортів, невиношування та ускладнення вагітності, безплідність тощо. У Концепції зауважено, що саме “втрата історичних українських традицій щодо формування та збереження сім'ї... є важливим чинником зменшення чисельності населення, пов'язаної з “недонародженням” дітей у сім'ях, батьки яких розлучилися...”. На підтвердження цього наведено конкретні дані: загальна кількість розлучень у 2004 р. – 173 163 (3,6 на 1000 осіб), рівень абортів – найвищий серед країн Європи – 21,1 на 1000 жінок фертильного віку, 45,8 на 100 вагітностей, 84 на 100 пологів [2, с. 68]. Очевидними є наслідки цього стану, такі як безплідність, невиношування вагітності та смерть майже кожної десятої жінки під час вагітності внаслідок попередніх абортів, неонатальні захворювання та дитяча інвалідність, захворювання сечостатевої системи у молоді. У прийнятій на основі цієї Концепції Державній програмі ““Репродуктивне здоров'я нації” на період до 2015 року” йдеться вже про стан глибокої демографічної кризи [6].

Державну сімейну політику можна розглядати в широкому та вузькому розумінні. Згідно з вузьким підходом, сімейна політика – це допомога та послуги, спрямовані виключно на сімейну пару з дітьми або на одиноких батьків. Вузьке спрямування може включати такі компоненти, як грошова допомога (допомога при народженні дитини, багатодітним сім'ям тощо); непряма державна підтримка (наприклад, податкові пільги); декретна відпустка і відпустка по догляду за дитиною; система установ по догляду за дитиною [8].

Згідно з широким розумінням, сімейна політика може охоплювати всі напрями державної політики, що стосуються благополуччя сім'ї. Це, зокрема, політика у сфері допомоги сім'ям з пенсіонерами, політика зайнятості, сімейне законодавство, соціальні послуги, освіта, охорона здоров'я, просвітницькі заходи тощо. Тобто все, що робить уряд, впливаючи на сім'ю, потенційно може належати до сфери сімейної політики.

Отже, сімейну політику можна визначити як заходи держави та інших суб'єктів політики, які спрямовані на утвердження чи зміну сімейних відносин, сім'ї як соціального

феномена і зумовлені політичною ідеологією щодо сімейних цінностей.

Сімейна політика соціальної держави – це політика, спрямована на формування сприятливого політичного, соціокультурного та економічного середовища для життєдіяльності сім'ї, створення необхідних умов для її функціонування та успішного виконання соціально значущих функцій, добробут, укріплення й розвиток сім'ї як важливого соціального інституту суспільства та основи стабільності політичної системи. В основі цього визначення лежать такі вихідні принципи: сім'я є найважливішим соціальним інститутом; держава повинна допомагати сім'ї; державна сімейна політика є комплексною системою [9, с. 80].

Державна сімейна політика є важливим інструментом впливу на забезпечення умов для всебічного розвитку сім'ї та її членів, найповнішої реалізації сім'єю своїх функцій і поліпшення життєвого рівня, укріплення та розвитку соціального інституту сім'ї в цілому.

На сучасному етапі необхідними є гарантування та реалізація конституційних положень щодо побудови соціальної державності в Україні, невід'ємною складовою якої є увага до інституту сім'ї, зважена, продумана сімейна політика, охорона дитинства, материнства і батьківства. Водночас, ця сфера на сьогодні характеризується низкою складних явищ.

Як зазначено в Концепції державної сімейної політики України, сьогодні відповідальність за утримання й виховання дітей покладено на батьків значно більшою мірою, ніж на державу. Зростає роль сім'ї в життєзабезпеченні та вихованні дітей, їх оздоровленні й лікуванні, здобутті освіти і спеціальності. Така переорієнтація відбивається і на функціонуванні та розвитку сім'ї, впливає на її репродуктивність.

Рівень життя більшості сімей в Україні значно знизився, оскільки він залежить не лише від розміру доходів, а й від соціально-демографічного складу – кількості дітей, працюючих і утриманців, віку членів сім'ї, їх освітнього та професійного рівня тощо. Найбільш уразливими є сім'ї з дітьми, особливо багатодітні; неповні сім'ї, в яких дітей виховує одна мати або один батько; сім'ї з дітьми-інвалідами; сім'ї людей похилого віку; сім'ї, в яких немає годувальника. Досить великою є також частка працездатних членів сім'ї, які не мають регулярного доходу, що ускладнює економічне становище сім'ї [2, с. 72].

Більшість сімей в Україні мешкає у житлі, площа і комфортність якого не задовольняє елементарних потреб. Житлова проблема є однією з найважливіших перешкод у народженні бажаної кількості дітей.

Більшість сімей недостатньо реалізує свої виховні функції. Сімейні труднощі, обмеженість батьків у часі для спілкування з дітьми призводять до розриву внутрішньосімейних зв'язків, обмежують можливість батьків і дітей разом проводити дозвілля й відпочинок. Унаслідок зниження престижу сім'ї, нестабільності сімейних стосунків, відсутності необхідної культури сімейного життя, пияцтва батьків зростає кількість сімей, що розпадаються, та дітей, які потрапляють до спеціальних дитячих закладів, жебракують, бродяжать [2, с. 78].

У законодавчих актах України визначено шляхи вирішення цієї найважливішої загальносуспільної проблеми України – стабільного існування та розвитку сім'ї, поліпшення її життєвого рівня, створення соціально-економічних, політичних, організаційних, правових умов і гарантій для життєвого визначення, інтелектуального, духовного, фізичного розвитку особистості, починаючи з дитячого віку. Воно ґрунтується на визнанні пріоритету сім'ї в житті демократичного суспільства, її ролі в гуманістичному вихованні підростаючого покоління.

IV. Висновки

Державна сімейна політика має стати складовою всієї соціальної політики України. Саме тому мета державної сімейної політики полягає в забезпеченні сприятливих умов для всебічного розвитку сім'ї та її членів, найповнішої реалізації сім'єю своїх функцій і поліпшення її життєвого рівня, підвищення ролі сім'ї як основи суспільства.

Таким чином, пріоритети державної сімейної політики, закріплені в законодавчих актах, програмах, концепціях, спрямовані на розбудову соціальної державності в Україні, захист прав і свобод людини і громадянина. Водночас наявні серйозні невирішені соціальні проблеми. Багато що залежатиме на цьому шляху від злагодженості спільних дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування на державному й регіональному рівнях, ставлення до проблеми забезпечення сприятливих умов для всебічного розвитку сім'ї як основи суспільства з боку держави та її громадян.

Список використаної літератури

1. Антонов А.И. Демография семьи. Проблемы моделирования семейного цикла жизни / А.И. Антонов, В.М. Медков, М.А. Нетрусов // Вестник Московского университета. Серия 18: Социология и политология. – 1997. – № 2. – С. 97–108.
2. Дослідження соціально-демографічних проблем в Україні з метою розробки науково обґрунтованих комплексних демографічних прогнозів / [Е.М. Лібанова, П.Є. Шевчук, О.В. Макарова та ін.]. – К. : Стило, 2007. – 132 с.

3. Іванова О.Л. Соціальна політика: теоретичні аспекти / О. Л. Іванова. – К. : Академія, 2003. – 107 с.
4. Карнаух А. Проблеми молодіжної політики в сучасній Україні / А. Карнаух // Політичний менеджмент. – 2005. – № 4 (13). – С. 63–69.
5. Людський розвиток регіонів України: аналіз та прогноз : монографія / за ред. Е.М. Лібанової. – К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень НАН України, 2007. – 328 с.
6. Молодіжна політика в Україні: практика реалізації : зб. нормативних документів, розробок та методичних матеріалів стосовно роботи з молоддю. – К. : Мінмолодьспорт України, НДІ проблем молоді, 1993. – 118 с.
7. Ничипоренко С.В. Молодіжна сімейна політика в Україні / С.В. Ничипоренко. – Умань : Видавець “Сочінський”, 2011. – 217 с.
8. Соціальна політика держави та основні шляхи її реалізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://buklib.net/ component/ option](http://buklib.net/component/option).
9. Яблонська Т.М. Актуальні проблеми досліджень сучасної сім'ї в Україні / Т.М. Яблонська // Український соціум. – 2004. – № 2. – С. 80–84.

Стаття надійшла до редакції 04.02.2014.

Арабаджи Е.Г. Государственная семейная политика в Украине в условиях социальных реформ

В освещена важность семейной политики в условиях развития социального государства; проанализирован понятийно-категориальный аппарат семейной политики и нормативно-правовое поле её реализации в современной Украине; установлено влияние процессов реформирования на особенности формирования семейной политики и определены основные направления ее совершенствования.

Ключевые слова: семья, семейная политика, социальная политика, государственное управление, реформы, механизмы реализации.

Arabadgi E. National family policy in Ukraine in terms of social reform

This article examines the importance of family policy in the development of the welfare state. The author analyzes the conceptual and categorical apparatus of family policy and legal framework for its implementation in modern Ukraine, found the impact of reforms on the features of the formation of family policy and the main areas of improvement.

Currently in Ukraine there is no single legal framework of the national family policy, the legal status of the family is not defined. It is characterized as a social institution, which is governed by the law. Ukraine's family policy is more passive than active; the term “family policy” is almost never used in government documents. This study confirms the relevance of the research and its actuality.

The article defines the term “family” which is the main category of the family policy. The family is the fundamental principle of human individuality and unique life-world that is characterized by independence and autonomy, in which the process of human reproduction, education of children, their socialization, adaptation to local and national community are included.

According to a broad understanding of family policy, government policy relates to the well-being of the family. This policy deals with pensioners, employment policy and family law, and social services, and education and health care. In other words, everything what the government realises affects the family this or that way and could be potentially applied to the sphere of family policy.

Thus, the family policy can be defined as the activity of government and other actors aimed to strengthen or change family relationships, family as a social phenomenon. It spreads political ideology on family values. Priorities of family policy are in legislation, programs, concepts, aimed to build a social state in Ukraine, protect the rights and freedoms of citizens.

Key words: family, family policy, social policy, public administration reform, implementation mechanisms.

УДК 351.77: 614.2 (477)

Є.В. Долотенко

аспірант
Класичний приватний університетОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
СИСТЕМОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

У статті розглянуто основні дефініції, що відображають процес державного управління системою охорони здоров'я, сутність і значення державного управління галуззю охорони здоров'я. Досліджено сучасну систему державного управління охороною здоров'я в Україні. Проаналізовано думки вітчизняних дослідників з теорії та практики державного управління в Україні.

Ключові слова: управління, система, державне управління, державна політика, охорона здоров'я, система охорони здоров'я, державне управління системою охорони здоров'я.

I. Вступ

Вивчення й аналіз системи охорони громадського здоров'я, динаміки демографічних показників, а також статистичних даних щодо захворюваності та смертності свідчать про те, що наявна система управління у сфері охорони здоров'я не відповідає суспільним потребам і потребує удосконалення.

На нашу думку, наукові досягнення вітчизняних учених у галузі державного управління та державного управління охороною здоров'я ще не достатньо інтегровані в практичну діяльність органів влади. Важливі теоретичні та практичні підходи містяться у працях Г. Атаманчука, В. Бакуменка, В. Вакуленка, О. Оболенського, О. Пухкала, В. Скуратівського, Ю. Сурміна та інших. Організаційні, правові, економічні та юридичні питання державного управління охороною здоров'я в Україні вивчають такі вчені, як Н. Авраменко, М. Білинська, О. Виноградов, З. Гладун, А. Голунов, Л. Жаліло, І. Рожкова, Я. Радиш, В. Рудий, І. Солоненко, Н. Солоненко та інші. Проте в доступних літературних джерелах недостатньо висвітленими залишаються питання реалізації державної політики, а також розвитку організаційно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади з управління охороною громадського здоров'я.

Значний внесок у розвиток теорії та практики державного управління в Україні зробили такі вітчизняні дослідники, як: В. Бабасв, В. Бакуменко, Ю. Битяк, В. Вакуленко, Л. Жаліло, В. Князєв, В. Корженко, О. Куценко, В. Мамонова, Ю. Машкаров, Н. Мельтюхова, Н. Нижник, Г. Одінцова, Я. Радиш, О. Рябченко, В. Симоненко, І. Солоненко, Т. Хомуленко, Ю. Чернецький та ін.

Загальні теоретичні напрацювання щодо системи державного управління охороною

здоров'я наявні в публікаціях З. Гладуна, Я. Радиша, С. Стеценка та інших. Разом з тим, залишається багато питань для подальших досліджень.

II. Постановка завдання

Мета статті – визначення особливостей процесу державного управління системою охорони здоров'я.

III. Результати

Становлення України як незалежної держави супроводжується значними труднощами. Державою розпочато глибокі політичні та соціально орієнтовані економічні ринкові перетворення, які здійснюються водночас із перебудовою державного апарату, у тому числі й управлінського, та демократизацією суспільства. У цих умовах здоров'я людини розглядають як соціально-економічну цінність.

Відомо, що обґрунтування та формування дефініції того чи іншого поняття, явища або процесу – одна з найскладніших процедур наукового дослідження. Поширена навіть думка про те, що правильне тлумачення наукових понять вирішує майже половину наукового завдання.

Дослідження державного управління системою охорони здоров'я в Україні зумовило необхідність аналізу наукових тлумачень основних категорій, понять і термінів.

Фахівці Національної академії державного управління при Президентові України під управлінням розуміють діяння, яке приводить до змін стану якогось об'єкта; вплив на об'єкт, систему, процес тощо з метою збереження їх сталості або переведення з одного стану в інший відповідно до встановленої мети.

В управлінні виокремлюють об'єкт управління (керована підсистема) і суб'єкт управління (підсистема управління), які в сукупності утворюють систему управління. Об'єкт управління сприймає дії (суспільна праця та виробництво; технічні засоби: машини, агре-

гати, споруди; тварини і рослини; поведінка окремих людей та груп). Суб'єкт управління реалізує управлінські дії на підставі прийняття управлінських рішень (органи влади та управління різного рівня, окремі посадові особи, колективні органи прийняття рішень).

Цілі управління обумовлені законами, відповідно до яких функціонують об'єкти управління. Формування та вибір цілей – початковий етап процесу управління. Цілі є орієнтирами всієї управлінської діяльності й визначають можливі та необхідні стани об'єкта управління в певні інтервали часу [17, с. 675].

Деякі вчені вважають, що процес управління треба розглядати як специфічний вид суспільної діяльності, визначаючи його характерні ознаки, не обмежуючись юридичною оцінкою. Представники соціологічних наукових напрямів визначають управління як систематично здійснюваний цілеспрямований вплив людей на суспільну систему в цілому або її окремі ланки на підставі пізнання й використання властивих системі об'єктивних закономірностей і тенденцій в інтересах досягнення поставленої мети, забезпечення її (системи) оптимального функціонування та розвитку [10, с. 35].

Тобто, згідно з думкою представників соціологічних наукових напрямів, управління є обов'язковим елементом сучасного соціуму. Ми погоджуємось із цією думкою.

Державну політику в тій чи іншій галузі реалізують органи державної влади через державне управління.

У вітчизняній та зарубіжній літературі ще не склалося єдиного й загально визнаного визначення поняття “державне управління”. Одні науковці трактують його з погляду суті, реального змісту, інші – з боку функціонування [5, с.19].

Під державним управлінням прийнято розуміти здійснення функцій державними органами влади. Державне управління спрямоване на регулювання політичних, соціальних та економічних процесів у суспільстві. Також під державним управлінням розуміють діяльність органів державної влади та їх посадових осіб з реалізації певної політики [16, с. 4].

На думку таких учених, як К. Ващенко, Ю. Ковбасюк, Ю. Сурмін, державне управління – діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [3, с. 3–4].

А. Миколенко під державним управлінням розуміє специфічну діяльність держа-

ви, яка виявляється у функціонуванні низки уповноважених структур (органів) з реалізації виконавчо-розпорядчих функцій, що безперервно, планомірно, владно і в межах правових установок впливають на суспільну систему з метою її вдосконалення відповідно до публічних інтересів [11, с. 15–18].

Г. Атаманчук, розглядаючи категорію “управління” в контексті державного управління, висловлює думку щодо доцільності визначення управління через термін “вплив”, оскільки “державне управління” – це інструмент реалізації функцій держави та її виконавчої влади [1, с. 125].

Підсумовуючи усі думки щодо визначення поняття “державне управління”, сформулюємо власне визначення. Державне управління – це специфічна соціальна, політична діяльність держави (органів державної влади), яка планомірно, владно і в межах правових установок впливає на суспільну систему з метою її вдосконалення відповідно до публічних інтересів.

Щодо поняття “система”, то цим терміном називають структуру, яка є єдністю закономірно розташованих та функціонуючих частин; порядок, обумовлений правильним, закономірним розміщенням частин у відповідному зв'язку; групу пов'язаних чи взаємозалежних елементів, що взаємодіють, створюючи складне ціле [12, с. 53].

Фахівці Національної академії державного управління при Президентові України вважають, що в сучасній науці існує кілька варіантів визначення поняття “система” залежно від того, яке базове поняття покладено в його основу. Такими поняттями можуть бути “цілісність”, “сукупність”, “множина”. Р. Ешбі, В. Садовський, О. Раппопорт та інші вважають системою певну частину світу, яку можна описати як деяку множину змінних. О. Богданов розглядав її як організоване ціле. А. Уйомов розуміє систему як протилежне хаосу, дезорганізації та безладу. У найзагальнішому вигляді система – це об'єднана сукупність закономірно пов'язаних один з одним елементів.

Для системи характерні кілька важливих ознак. По-перше, система – це сукупність елементів. По-друге, елементи поєднані один з одним зв'язками, які значно міцніші порівняно зі зв'язками цих елементів з об'єктами навколишнього середовища. По-третє, вона характеризується організацією, що відрізняє її від навколишнього середовища з його високою ентропією. По-четверте, для системи характерні інтегровані властивості, які не збігаються з властивостями суми елементів, а також відрізняються від властивостей окремих елементів. Тому система є цілісним утворенням. Важливими властивостями системи є структурність, взаємозалежність із

навколишнім середовищем, ієрархічність, множинність описів [18, с. 561].

Відповідно до ст. 3 Закону України "Основи законодавства України про охорону здоров'я", охорона здоров'я в Україні – це система заходів, які здійснюються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, закладами охорони здоров'я, медичними та фармацевтичними працівниками і громадянами з метою збереження та відновлення фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості її життя [13].

Дослідники визначають систему охорони здоров'я по-різному. В. Москаленко вважає, що система охорони здоров'я – це сукупність усіх організацій, інститутів та ресурсів, головною метою яких є зміцнення, підтримка чи поновлення здоров'я [12, с. 54].

Я. Радиш розуміє під системою охорони здоров'я відкриту, динамічну, складну соціально-економічну систему, що є сукупністю різноманітних державних і недержавних органів та організацій, діяльність яких здійснюється на основі міжгалузевих відносин і спрямована на збереження, зміцнення і відновлення здоров'я населення [6, с. 33].

З. Гладун вважає, що під системою охорони здоров'я слід розуміти всю сукупність елементів, спрямованих на діяльність у сфері охорони здоров'я, включаючи їх внутрішньосистемні зв'язки і відносини, діяльність допоміжних забезпечувальних елементів – підприємств хіміко-фармацевтичної, медичної і мікробіологічної промисловості, з налагоджування й ремонту медичної апаратури, аптечних складів та ін. Основним елементом системи охорони здоров'я (об'єктом управління) є різноманітні заклади охорони здоров'я – лікарні, поліклініки, амбулаторії, діагностичні центри, санаторії та ін., які є її первинними й робочими ланками. Другим елементом цієї системи є відповідні органи управління, що як суб'єкти державного чи комунального управління здійснюють керівництво закладами охорони здоров'я. Поєднання перших і других елементів в одній системі якраз і дає змогу здійснювати певну діяльність і виконувати завдання системи [4, с. 21].

Стаття 3 Конституції України наголошує, що здоров'я людини визнається найвищою соціальною цінністю, тобто держава є гарантом права людини на охорону здоров'я [8].

Право на охорону здоров'я – це, передусім, забезпечення відповідного життєвого рівня. Крім того, це право передбачає також наявність безпечного для життя і здоров'я людини навколишнього природного середовища.

В основу формування державної політики і стратегії розвитку охорони здоров'я ма-

ють бути покладені права та інтереси людини, зокрема, забезпечення рівності між громадянами в питаннях охорони здоров'я і доступність медичної допомоги для всіх верств суспільства [15, с. 95].

З погляду системного підходу об'єктом державного управління охороною здоров'я буде вся система охорони здоров'я України. Суб'єктом державного управління охороною здоров'я буде система державної влади у вигляді спеціально утворених органів державної влади, що взаємодіють, між якими поділені певні функції державного управління охороною здоров'я.

Широта і складність завдань з охорони здоров'я людей покладають на всі без винятку органи державної влади України необхідність виконання певних функцій щодо управління охороною здоров'я. Саме цим пояснюється складність організаційно-правових механізмів у врегулюванні державно-управлінських відносин між усіма зацікавленими міністерствами, відомствами, державними комітетами, службами тощо щодо державного управління охороною здоров'я [7, с. 36].

Управління охороною здоров'я – складний процес, який забезпечує діяльність складної, багаторівневої системи. Тому сучасний управлінець повинен розуміти не лише внутрішньогалузеві особливості будови системи охорони здоров'я, а й регіональні її особливості. Ієрархія державного управління охороною здоров'я в Україні має таку структуру: національний, регіональний, субрегіональний (районний) та місцевий рівні [6, с. 170].

Кожна країна має свою систему охорони здоров'я, незалежно від того, якою б фрагментарною вона не була, чи від того, наскільки безсистемно здійснюється її діяльність. Не може бути ідеальної моделі функціонування системи охорони здоров'я. Завдання кожної моделі – відповідати часу, місцю, політичним, соціально-економічним, культурним реаліям. Ринкова, ліберальна модель передбачає переважно індивідуальну відповідальність за власне здоров'я. Роль держави обмежена, фінансування із суспільних фондів відносно незначне. Система Бісмарка (модель соціального страхування) ґрунтується на фінансуванні системи охорони здоров'я переважно за рахунок обов'язкового соціального страхування на випадок хвороби. Система (модель) Беверіджа ґрунтується на фінансуванні з державного бюджету. Держава бере на себе відповідальність за доступність, обсяг і якість медичної допомоги для всіх громадян.

У системі охорони здоров'я України протягом багатьох років суттєвих зрушень не відбувалося. Усі вчені одностайно погоджуються з думкою, що система охорони здо-

ров'я України за основними ознаками відповідає системі Семашка. Вона є загальнодержавною системою, яка переважно фінансується за рахунок видатків із державного й місцевих бюджетів та контролюється державою [6, с. 33–36].

Система державного управління, що діє в галузі охорони здоров'я, має характерні ознаки загальної універсальної системи державного управління і специфічні ознаки системи управління об'єктами соціально-культурної (гуманітарної) сфери.

Водночас, як і будь-яка галузь та комплекс управління, державне управління в галузі охорони здоров'я має характерні особливості, зокрема:

1. Велика соціально-економічна значущість охорони здоров'я як провідної, базової галузі соціально-культурної сфери життя суспільства й держави, основи державної соціальної політики.

2. Значні труднощі у передбаченні наслідків прийняття тих чи інших управлінських рішень, які можуть виявлятися не відразу і часто не піддаються кваліфікованим оцінкам.

3. Велика кількість і різний характер діяльності об'єктів управління:

- різні за потужністю лікарні (від найменших сільських до колишніх республіканських лікарень підпорядкування Міністерства охорони здоров'я України), поліклініки, диспансери, амбулаторії, діагностичні центри, санаторії, науково-дослідні інститути, вищі навчальні медичні заклади II, III і IV рівнів акредитації – медичні коледжі, академії та університети;
- заклади охорони здоров'я різних форм власності (державної, комунальної, приватної, колективної);
- неоднорідність об'єктів управління з погляду їх обсягу, потужності, насиченості медичною апаратурою, за кількістю персоналу, в тому числі висококваліфікованих фахівців, за різними формами власності й, нарешті, за різним службовим підпорядкуванням (окремі заклади охорони здоров'я підпорядковані Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, міністерствам оборони, внутрішніх справ, транспорту, Службі безпеки України та ін.).

4. Специфічний характер управлінських відносин унаслідок міжгалузевого управління шляхом прийняття відомчих нормативно-правових актів (наказів, інструкцій, оголошень, списків та ін.), які поширюють свою дію на діяльність різноманітних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, медичних і фармацевтичних працівників незалежно від місця їхньої праці, форми власності та підпорядкування закладів охорони здоров'я, проведення їх роздержавлення й розподіл за різними формами влас-

ності (державна, комунальна, колективна, приватна), набуття ними статусу юридичної особи, застосування новітніх економічних форм і методів господарювання, праці й службового статусу працівників апарату.

5. Фахові та кваліфікаційні особливості управлінського персоналу галузових органів виконавчої влади (Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство охорони здоров'я Автономної Республіки Крим, управління охорони здоров'я обласних державних адміністрацій, головні лікарі та їхні заступники центральних районних лікарень) і місцевого самоврядування (управлінь і відділів охорони здоров'я виконкомів міських, сільських і селищних лікарень), більшість з яких за освітою лікарі й фармацевти, поєднують свою адміністративну роботу з практичною роботою за фахом на умовах сумісництва.

6. Значні труднощі, а часом і неможливість виправлення хибних рішень.

Усі вони сукупно впливають на формування спеціальних (галузових) органів виконавчої влади і здійснення ними в цій галузі державного управління.

Управління у сфері охорони здоров'я має певні особливості, що відрізняють її від управління в інших сферах суспільного життя, а саме:

- результат надання медичної допомоги важко піддається визначенню і вимірюванню;
- надання медичної допомоги постійно змінюється і є складним процесом, що часто потребує невідкладних рішень;
- при наданні медичної допомоги можуть бути допущені важко обумовлені несистемні помилки;
- медична допомога надається значною кількістю вузькоспеціалізованих спеціалістів і потребує екстраординарної координації.

Однією з центральних особливостей здійснення управління у сфері охорони здоров'я є природа його об'єктів – закладів охорони здоров'я [2, с. 171–172].

До галузі охорони здоров'я, крім медичних закладів державної форми власності, підпорядкованих Міністерству охорони здоров'я України, входять також медичні заклади комунальної власності, підпорядковані органам місцевого самоврядування, а також медичні заклади приватної і колективної форм власності. Таким чином, говорячи про "галузь охорони здоров'я", маємо на увазі всю сукупність закладів охорони здоров'я країни [4, с. 25–26].

Сьогодні в Україні функціонує триланкова система управління охороною здоров'я: державного, регіонального і місцевого рівня.

Суб'єктами державного управління у сфері охорони здоров'я є найвищі державні

органи – Верховна Рада, Президент і Кабінет Міністрів України, а також центральні органи виконавчої влади, серед яких спеціально уповноваженим органом для здійснення державного управління у цій сфері є Міністерство охорони здоров'я України.

Основи державної політики охорони здоров'я визначає Верховна Рада України шляхом закріплення конституційних і законодавчих засад охорони здоров'я, визначення її мети, головних завдань, напрямів, принципів і пріоритетів, встановлення нормативів та обсягів бюджетного фінансування, створення системи відповідних кредитно-фінансових, фіскальних, митних та інших регуляторів, затвердження переліку комплексних і цільових загальнодержавних програм охорони здоров'я [9, с. 111].

Реалізацію державної політики охорони здоров'я покладено на органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. До системи органів державного управління охороною здоров'я входять Кабінет Міністрів України, Міністерство охорони здоров'я України, Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації (управління охорони здоров'я обласних державних адміністрацій, відділи охорони здоров'я районних державних адміністрацій) [9, с.112].

Спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі охорони здоров'я є Міністерство охорони здоров'я України (далі – МОЗ України), компетенцію якого визначено Положенням, затвердженим Указом Президента України. До основних завдань МОЗ України належать: розробка пріоритетних напрямів діяльності національної служби охорони здоров'я; забезпечення гарантованого рівня кваліфікованої медичної допомоги населенню установами охорони здоров'я всіх форм власності; здійснення заходів щодо розвитку профілактичного напрямку в охороні здоров'я населення; формування здорового способу життя; забезпечення надання державними установами охорони здоров'я загальнодоступної, як правило, безкоштовної, висококваліфікованої медичної допомоги населенню; розробка прогнозу та показників розвитку національної служби охорони здоров'я, пов'язаних зі змінами власності; охорона материнства і дитинства тощо [9, с. 112–113].

Для вирішення найважливіших завдань діяльності й розвитку охорони здоров'я в МОЗ України створюється колегія, рішення якої втілюються в життя наказами міністра.

Рада міністрів АРК і місцеві державні адміністрації реалізують державну політику в галузі охорони здоров'я у межах своїх повноважень.

Державні функції в галузі охорони здоров'я здійснюють також інші органи, які ма-

ють у своєму віданні установи охорони здоров'я. До таких органів, зокрема, належать Міноборони України, МВС України, Служба безпеки України, Мінтранс України. Ці органи визначають структуру управління відомчими установами охорони здоров'я [9, с. 117–118].

Органи місцевого самоврядування беруть активну участь у реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я населення. Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначено, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у цій сфері входять: управління установами охорони здоров'я, які належать територіальним громадам або передані їм, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення; організація медичного обслуговування в закладах освіти, культури, фізкультури та спорту, оздоровчих установ, що належать територіальним громадам; забезпечення в межах наданих їм повноважень доступності та сплатності медичного обслуговування на відповідній території; забезпечення згідно із законом розвитку всіх видів медичного обслуговування, розвитку та вдосконалення мережі лікувальних закладів усіх форм власності, визначення потреб у підготовці спеціалістів для них, організація роботи з підвищення кваліфікації кадрів; забезпечення відповідно до законодавства пільгових категорій населення ліками та виробами медичного призначення; реєстрація згідно із законодавством статутів (положень) розміщених на відповідній території установ охорони здоров'я незалежно від форм власності; внесення пропозицій у відповідні органи щодо ліцензування індивідуальної підприємницької діяльності у сфері охорони здоров'я [14].

Своєрідним продовженням організаційної системи управління у сфері охорони здоров'я є виконавчі органи місцевого самоврядування: управління та відділи охорони здоров'я міських рад, головні лікарі та їх заступники міських, сільських і селищних лікарень.

Для здійснення керівництва охороною здоров'я населення міста у складі міської ради створюється управління (відділ) охорони здоров'я як спеціалізований виконавчий орган місцевого самоврядування. Як випливає з його назви, він створюється для організації та забезпечення охорони здоров'я населення міста, що і є його головною метою діяльності [2, с.172].

IV. Висновки

Саме складність будови системи охорони здоров'я викликає труднощі в управлінні цією сферою, оскільки треба враховувати: рівні управління (державний, регіональний, місцевий); особливості управління органами і закладами охорони здоров'я, об'єднаними в галузеві (відомчі) системи; особливості

управління медичними закладами за формами власності; ієрархію об'єктів, яка будується на принципах поділу надання медичної допомоги первинними, вторинними і третинними центрами охорони здоров'я; недосконалість законодавчої системи регулювання у сфері охорони здоров'я.

Треба пам'ятати і про те, що українська система охорони здоров'я успадкувала свою структуру від періоду до здобуття незалежності, коли система охорони здоров'я в Радянському Союзі була заснована на моделі Семашка.

Можливо, саме через ці особливості наявний понятійно-термінологічний апарат державного управління системою охорони здоров'я перебуває в постійному розвитку.

Узагальнивши думки провідних фахівців, можна зробити висновок, що система охорони здоров'я – це відкрита, динамічна, складна соціально-економічна система, що є сукупністю всіх організацій, інститутів та ресурсів, діяльність яких здійснюється на основі міжгалузевих відносин і спрямована на збереження та відновлення фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій тривалості життя.

Охорону здоров'я визначено одним із пріоритетних напрямів державної політики України, а систему охорони здоров'я – об'єктом державного управління. Саме тому проблеми охорони здоров'я та діяльність, спрямована на збереження і зміцнення здоров'я, потребують постійної уваги з боку держави.

Ми погоджуємось із представниками соціологічних наукових напрямів, що управління є обов'язковим елементом сучасного соціуму.

Державне управління системою охорони здоров'я – це специфічні, складні соціальні відносини, які виникають між системою державної влади у вигляді спеціально утворених органів державної влади, що взаємодіють, між якими поділені певні функції державного управління охороною здоров'я та елементами системи охорони здоров'я для досягнення цілей державної політики України в галузі охорони здоров'я.

Державне управління охороною здоров'я як багатоаспектна координація організаційних умов спільної діяльності людей має бути спрямоване на досягнення оптимальної охорони здоров'я населення.

Державне управління охороною здоров'я повинне виходити, передусім, з того, які соціальні очікування задовольняє галузь, тобто яку соціальну роль вона відіграє в суспільстві. Виходячи із соціальних завдань, будують стратегію розвитку галузі як державної інституції.

Список використаної літератури

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук. – 3-е изд., доп. – М. : ОМЕГА-Л, 2005. – 584 с.
2. Бабанін А.А. Медичне правознавство / А.А. Бабанін, О.О. Миронова, О.В. Біловицький, О.Ю. Скребкова. – Сімферополь : Ната, 2012. – 552 с.
3. Бакуменко В.Д. Державне управління : курс лекцій / В.Д. Бакуменко, Д.І. Дзвінчук, О.С. Поважний. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2011. – 536 с.
4. Воробйов В.В. Система державного управління охороною здоров'я / В.В. Воробйов // Митна справа: науково-аналітичний журнал з питань митної справи та зовнішньоекономічної діяльності. – 2011. – № 4 (76). – С. 170–178.
5. Галузь науки "Державне управління" в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : нац. наук. доп. / [за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурміна, О.М. Руденко]. – К. : НАДУ, 2012. – 184 с.
6. Гладун З.С. Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації) : монографія / З.С. Гладун. – Тернопіль : Економічна думка, 2005. – 460 с.
7. Державне управління охороною здоров'я в Україні: генеза і перспективи розвитку : монографія / [за заг. ред. М.М. Білинської, Я.Ф. Радиша]. – К. : НАДУ, 2013. – 424 с.
8. Державне управління реформуванням системи охорони здоров'я в Україні : навч.-наук. вид. / [за заг. ред. М.М. Білинської]. – К. ; Львів : НАДУ, 2012. – 240 с.
9. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
10. Мельник А.Ф. Державне управління : підручник / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна ; [за ред. А.Ф. Мельник]. – К. : Знання, 2009. – 582 с.
11. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине : учеб. пособ. – Х. : Одиссей, 2004. – 272 с.
12. Москаленко В.Ф. Здоровье и здравоохранение: ключевые императивы. – К. : ВД "Авіцена", 2011. – 256 с.
13. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 19.
14. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

15. Сидоренко Т. Правові засади реформування галузі охорони здоров'я: стан, проблеми, перспективи розвитку / Т. Сидоренко, Л. Жуковина // Право України. – 2005. – № 12. – С. 95–97.
16. Системні чинники взаємодії політики і управління: наук. розробка / [за заг. ред. В.А. Ребкала, В.А. Шахова]. – К.: НАДУ, 2010. – 40 с.
17. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / [за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка]. – К.: НАДУ, 2011.
18. Теорія державного управління / [за ред. В.М. Князева, І.В. Розпутенко]. – Т. 1. – 2011. – 748 с.
19. Методологія державного управління / [за ред. Ю.П. Сурміна, П.І. Надолішнього]. – Т. 2. – 2011. – 692 с.

Стаття надійшла до редакції 07.02.2014.

Долотенко Е.В. Особенности государственного управления системой охраны здоровья в Украине

В статье рассмотрены основные дефиниции, отражающие процесс государственного управления системой здравоохранения, сущность и значение государственного управления отраслью здравоохранения. Исследована современная система государственного управления здравоохранением в Украине. Проанализированы мнения отечественных исследователей относительно теории и практики государственного управления в Украине.

Ключевые слова: управление, система, государственное управление, государственная политика, охрана здоровья, система охраны здоровья, государственное управление системой охраны здоровья.

Dolotenko Y. Special aspects of state government of the healthcare system in Ukraine

Under the conditions of modern development of medicine of Ukraine, the place and the role of state government of the sphere of healthcare become of vital importance.

The article provides analysis of the basic definitions that reflect the process of state government of the healthcare system, the subject matter and importance of state government of the field of healthcare as well as the modern system of state government of healthcare in Ukraine.

The article reviews the ideas of native researchers in the field of the theory and practice of state government in Ukraine. Besides, the author articulates such concept as "government", gives various definitions of the term "state government", as well as provides a detailed analysis of such concept as "system" and gives its definition. In accordance with the regulatory acts the notion of "healthcare" is defined. The system of healthcare is characterized as a system with a complex structure. According to the levels of government the system of healthcare of Ukraine is divided into state, regional and local levels. Also, the system has peculiarities of government of healthcare bodies and institutions that are united in departmental systems. Besides, the form of ownership brings differences to the government of a medical center. Also, the system has its unique features as to the kind of medical attendance (first, second, third). It should be noted that the Ukrainian healthcare system has not seen any changes since it was founded according to Semashko's model.

In accordance with the stated objective all notions considered were put together and the process of state government of the healthcare system of Ukraine was determined. The article specifies the object and the subject of state government in the field of healthcare. The article emphasizes that state government of the healthcare system has its specific features, which means they are connected with the concept "health". Besides, the article outlines the key problems of state government in this sphere and draws basic conclusions as to the author's own definition of the notion "state government of the healthcare system", basic features of state government of the healthcare system in Ukraine.

Key words: government, system, state government, state policy, healthcare, healthcare system, state government of the healthcare system.

УДК 351.84:364

І.С. Педак

кандидат економічних наук, доцент
Класичний приватний університет

КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ПОГЛЯД НА СТРАТЕГІЮ ФОРМУВАННЯ НОВОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

У статті теоретично обґрунтовано доцільність стратегічного державного управління соціальною сферою, досліджено саму систему стратегічного управління соціальною політикою держави, її структуру, цілі стратегічного й поточного характеру, об'єкти, суб'єктів та інструменти державного втручання в соціальні процеси. Розглянуто системну методологію, що потребує вивчення об'єкта як динамічної цілісності, багато якостей якої має саме системний (емерджентний) характер, спрямований на виявлення структури, що сприяє саморозвитку соціальної системи та її саморегуляції.

Ключові слова: соціальна політика, державне управління, система стратегічного управління, соціальна держава, соціальний захист.

І. Вступ

Передумовою виникнення теорії соціальної держави або держави загального добробуту можна вважати праці античних мислителів, у яких висвітлено ідеальний державний устрій, що забезпечує загальне благо для всіх громадян, його практичне формування, відтворює об'єктивний процес зростання соціальної ролі держави в регулюванні суспільних відносин в індустріальному та постіндустріальному суспільстві. Ідея соціальної держави сформувалася наприкінці XIX – на початку XX ст. як результат об'єктивних соціально-економічних процесів, що відбувалися в житті буржуазного суспільства, коли суперечити один одному стали два його найвагоміших принципи – свободи і рівності. Соціальна концепція, яка була сформульована на той час, стала проголошенням нової ролі держави, що бере на себе відповідальність здійснювати соціальні функції, а сутність держави розкривається, з одного боку, у зобов'язанні щодо підтримання абсолютної рівності в правах для всіх соціальних груп суспільства та його окремих представників, а з іншого – у сприянні суспільно-економічному розвитку країни. Механізм забезпечення виконання таких зобов'язань – обґрунтування, розбудова та реалізація відповідних напрямів державної політики.

Умовою стабільного поступу України є стає економічне зростання та формування соціально благополучного суспільства. Поєднання проблем розвитку ринкових відносин з посиленням уваги до соціальних питань створює необхідні передумови для економічного оздоровлення, стабільного становлення людини впродовж усієї трудової діяльності й після її завершення. Економічне зростання та підвищення національного доб-

робуту – взаємопов'язані процеси. При цьому категорію добробуту слід розглядати не тільки як статистичну величину, вона має бути максимально персоналізованою, адресною для кожного громадянина, незалежно від його статі, віку, роду занять і місця проживання.

За роки незалежності фактично змінився засадничий тип соціально-економічних відносин. Вкоренилася ринкова економіка, яка базується на відносинах приватної власності. Водночас кризове становище соціальної сфери стає на заваді подальшому розвитку, адже соціальна сфера й економіка поєднані та взаємозумовлені як причина й наслідок, що міняються місцями в процесі цивілізаційного соціоекономічного розвитку.

В умовах ринкової економіки з приватною власністю, розвитку конкуренції й підприємництва гостро постає проблема соціального захисту населення, особливо за умови розшарування суспільства за матеріальним і соціальним статусами. Ринок є динамічним соціальним інститутом, що спричиняє більш істотну й невпинну диференціацію за рівнем доходів, рівнем життя, іншими майновими та статусними показниками. Перед державою постає проблема забезпечення й підтримки малозабезпечених верств населення, запобігання небезпечним проявам соціальної поляризації тощо.

Програма економічних реформ на 2010–2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, яка була розроблена Комітетом з економіки реформ при Президентові України та введена в дію Розпорядженням Кабінету Міністрів України “Про виконання програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспромож-

на економіка, ефективна держава" від 23.06.2010 р. № 1724-р, охоплює широкий набір стратегічних перетворень, метою яких є побудова сучасної, стійкої відкритої й конкурентоспроможної у світовому масштабі економіки, формування професійної та ефективної системи державного управління, зрештою, підвищення добробуту українських громадян. Виконання цього стратегічного напрямку соціально-економічних відносин неможливо уявити без здійснення радикальної перебудови всієї інституційної системи, зокрема системи управління трудовими ресурсами країни. Актуальним у цьому питанні є те, що однією з функцій держави є недопущення зростання соціального напруження з приводу майнової нерівності, передбачення й фінансування негативних проявів ринку для громадян, таких як безробіття чи втрата працездатності, та створення ефективної пенсійної системи. Усе це може бути досягнуто за умови формування засад стратегічного державного управління соціальними процесами. Сьогодні Україна перебуває на роздоріжжі, і на порядку денному знову стоїть проблема стратегічного вибору.

Вагомий внесок у дослідження в цьому напрямі зробили такі науковці: Х. Альберт, В. Гесць, Дж.К. Гелбрейт, Ф. Герцберг, П. Друкер, В. Зіберт, А. Маслоу, В. Мандибург, К. Маркс, Д. Мак-Грегор, Е. Мейо, В. Нес-теренко, О. Плотніков, А. Рубан, А. Файол, З. Фрейд та інші.

II. Постановка завдання

Метою статті є дослідження сучасної системи стратегічного державного управління соціальною політикою держави, аналіз її стану, впливу органів державної влади на розвиток соціальних відносин, умов життя та праці, зворотний зв'язок у системі соціального менеджменту, а також нові шляхи державної політики в галузі соціального захисту населення.

III. Результати

Соціальна держава є одним з визнаних цивілізованих надбань людства. Вона проголошує своєю вищою цінністю людину, соціальну справедливість. Це форма організації суспільства, що уособлює й забезпечує соціальний прогрес. Серед головних пріоритетів соціальної держави – соціальний захист громадян, нейтралізація соціально-економічних конфліктів, дотримання соціальних стандартів і принципів гідного життя для всіх громадян через розподіл і перерозподіл ВВП, реалізацію соціальних програм і проектів.

Україні треба зробити ще дуже багато, щоб вона стала соціальною насправді. Передумовами становлення соціальної держави є: відкритий характер державної влади; гарантована рівність громадян перед законом і право на участь у державному та гро-

мадському житті; ринкова економіка; громадський мир і солідарність. У свою чергу, умовами розвитку соціальної держави та її характерними ознаками є: демократична організація державної влади; високий економічний потенціал, що дає змогу здійснювати заходи щодо перерозподілу доходів без пригнічення інтересів власників прибутків; соціально орієнтована структура економіки, що виявляється в розробці дієвих соціальних програм і пріоритетності їх реалізації, існуванні розвиненого громадянського суспільства; дотримання моральних норм громадянами, насамперед посадовими особами.

Потрібна справжня сучасна стратегія соціального розвитку, стратегія управління соціальною сферою. Основні принципи – це засадничі елементи стратегії соціальної модернізації України. Соціальна політика має бути спрямована на: наповнення реформ соціальним змістом; розвиток демократії, забезпечення прав і свобод, формування громадського суспільства; активізацію соціальної ролі держави, відпрацювання механізму взаємодії держави й суспільства в соціальній сфері; забезпечення гідних і безпечних умов життя та праці; зростання добробуту громадян; створення кожній людині можливостей реалізувати її здібності, одержувати дохід відповідно до результатів праці, компетентності, таланту; стимулювання мотивації до трудової та підприємницької діяльності, становлення середнього класу; забезпечення відтворення населення, оптимізація ситуації на ринку праці; гармонізація відносин між різними соціальними групами, формування почуття соціальної солідарності; формування ефективної системи соціального захисту населення; доопрацювання системи пенсійного забезпечення; розвиток соціальної інфраструктури, створення умов для виховання, освіти, духовного розвитку дітей, молоді; зміцнення сім'ї, підвищення її ролі в суспільстві. Завдання соціальної політики: погашення заборгованості по заробітній платі та соціальних виплатах; забезпечення прожиткового мінімуму; боротьба з бідністю, надання адресної допомоги; захист громадян від інфляції за допомогою своєчасної індексації доходів; обмеження безробіття та стимулювання зайнятості населення; створення екологічно та соціально безпечних умов життя; запобігання соціальній деградації.

Головне завдання органів влади, а також самої держави зумовлює визначення основних принципів, які мають бути усвідомлені громадянами та реалізовані через діяльність державних і недержавних інституцій. Зокрема, це принципи загального добробуту; соціальної справедливості; солідарності;

субсидіарності; соціальної безпеки; зворотного зв'язку. Для затвердження абсолютної більшості із цих ознак і принципів необхідні узгоджені й цілеспрямовані зусилля органів державної влади.

Одним з основних пріоритетних принципів є принцип загального добробуту, який спрямований на повне, гарантоване забезпечення потреб громадян у необхідних матеріальних і духовних благах. Критерієм дотримання цього принципу є високий рівень життя населення, що визначається обсягом і структурою споживання, сукупністю поточних витрат і заощаджень, забезпеченістю житловими умовами тощо. Невиправдано великий розрив у доходах найзаможніших і зuboжілих – джерело постійного зростання напруженості в суспільстві. Загальна бідність – запорука маргінального становища України у світі.

Соціальні реалії мають не тільки статистичний, цифровий вимір, а й моральний. Люди усвідомлюють соціальні реалії, вони є носіями ідей, уподобань, почуттів і звичок. Серед найбільш дієвих чинників людської поведінки – почуття соціальної справедливості. Принцип соціальної справедливості визначає міру забезпечення окремих громадян матеріальними й духовними благами відповідно до їх внеску в суспільно корисну працю. Якщо недотримання цього принципу має демонстративний характер, – це вже симптом великої кризи.

Принцип солідарності означає взаємодопомогу та взаємопідтримку між різними верствами й віковими групами населення і виходить із засадничих моральних цінностей людського існування. В основі цього принципу – соціальна відповідальність працівників щодо непрацездатних, соціально вразливих верств. Водночас соціальна солідарність – елемент соціального капіталу, рівень розвитку якого визначає сталість і життєспроможність суспільства. Соціальний капітал – це рівень солідарності й взаємної довіри між людьми, це довіра людей до суспільних і державних інституцій, а також здатність людей до самоврядування, самоорганізації.

Принцип субсидіарності має дві складові: “перетікання” коштів від більш успішних до менш успішних за ринкових умов; законодавче регулювання взаємодії в соціальному секторі державних та недержавних структур з наданням громадським і приватним ініціативам переваги у фінансуванні соціальних програм.

Принцип соціальної безпеки зумовлює й гарантує безпеку людини, суспільства та держави від внутрішніх і зовнішніх загроз шляхом скоординованої системи національної безпеки й соціальної політики, розвитку системи соціального страхування [1].

У системі соціального менеджменту фундаментальну роль відіграє принцип зворотного зв'язку: там, де цей принцип порушується чи взагалі відсутній, відсутній і спотворений зміст і результати соціально орієнтованого управління. Принцип зворотного зв'язку відображає інформаційний вплив об'єкта управління на його суб'єкт – керовану систему. У суспільстві цей принцип діє безперервно, оскільки відповідні дії системи, що управляє, впливають на динаміку управлінських актів керованої системи, що постійно враховує інформацію, яка надходить. При цьому суб'єкт і об'єкт управління на певний час міняються ролями.

Принцип зворотного зв'язку в контексті соціального управління виражається у виконанні й систематичному контролі за виконанням рішень, а також передбачає широку ініціативу, активне розуміння, співтворчість і навіть творчість тих, хто в цій ситуації є об'єктом управління. Максимального вираження соціальне управління набуває у формі соціального самоуправління, яке неможливе без високої культури об'єкта і суб'єкта управління, що виражається в таких морально-психологічних якостях, як чесність, сумлінність, критичність, самокритичність тощо [3].

Принципи управління суспільством змінюються залежно від характеру суспільного ладу, форм державної влади.

Необхідною умовою ефективного функціонування соціальної держави є реалізація соціальної відповідальності всіх її суб'єктів. Обсяг відповідальності, безумовно, залежить від рівня можливостей і впливовості соціальних агентів. Не може існувати повноцінних соціальних відносин за умов, коли хтось монополізує владу й прийняття рішень, позбавляючи нижчі рівні соціальної ієрархії загалом і влади зокрема відповідальності.

Соціальна відповідальність органів державної влади різного рівня та органів місцевого самоврядування полягає в розробці та реалізації внутрішньої й зовнішньої соціально-економічної політики держави, її правової основи, яка повинна бути спрямована на стабільне забезпечення високого рівня життя та зайнятості населення, соціального захисту й соціальної допомоги, мінімізацію соціальних ризиків, створення умов для ефективного розвитку всього суспільства та самореалізації творчого потенціалу особистості; розробці й виконанні затверджених загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку.

Не останню роль відіграє соціальна відповідальність держави в ратифікації міжнародних правових угод у соціальній сфері.

Соціальна держава є самостійним, національним рівнем системи міжнародного співробітництва у сфері соціального захисту й представлена відповідними міжнародними організаціями та системою міжнародних договорів і угод. Із цією метою соціальна держава повинна постійно, систематично підвищувати імідж України на міжнародній арені з питань соціального захисту та соціального партнерства; адаптувати чинне законодавство України до стандартів ЄС.

Становлення України як соціальної держави потребує правового, фінансово-економічного, кадрового, інформаційного й наукового забезпечення. Шляхи та механізми реалізації основних принципів, положень, норм і функцій соціальної держави, їх пріоритетність залежать від конкретної ситуації в державі та за її межами, а також від потреб перспективного соціального розвитку. Функціонування соціальної держави забезпечується за допомогою відповідальних механізмів соціальної політики.

Соціальна та економічна політика повинні мати спільну узгоджену спрямованість, основою якої є створення умов для досягнення цілей соціальної держави, забезпечення соціальної орієнтації економіки, збереження людського, трудового й інтелектуального потенціалу та забезпечення їх розвитку, соціальний захист осіб, суспільства, держави. Саме це має бути головною метою стратегії державного управління соціальними відносинами.

Соціальна політика є ключовим чинником у діяльності соціальної держави. Вона реалізується діяльністю органів влади з управління соціальною сферою суспільства, забезпеченням матеріальних і культурних потреб його членів, регулюванням процесів соціальної диференціації суспільства, у тому числі доходів економічно активного населення й непрацездатних громадян, що дає змогу кожному членові суспільства реалізувати свої найважливіші соціально-економічні права на рівень і якість життя, необхідні для нормального відтворення та розвитку особистості.

Повноцінна сучасна соціальна політика неможлива без партисипативного компонента, тобто без залученості загалу людей для осмислення свого становища, без визначення самими людьми перспектив і умов визначення власного розвитку. Потрібен постійний публічний діалог між людьми, між визначальними соціальними секторами.

Суттєвою перешкодою дієвого ринкового механізму стало виключення людини з економічних реформ, позбавлення реформи "людського виміру". Ринкові перетворення не сприяли активізації трудової діяльності, перетворенню праці на повноцінний і сти-

мульовальний фактор розвитку економіки, вони посилили відчуження праці від власності й загалом громадян від соціальних справ.

Зростання маргіналізації працівників, яку спричиняють явне та приховане безробіття, зниження загального життєвого рівня – усе це є передумовою розпаду того, що визнається як соціальний капітал, тобто система повноцінних соціальних зв'язків, які зумовлюють відносини людської солідарності та довіри.

Процеси соціально-економічного транзиту в Україні обтяжені низкою негативних чинників: відбувається деградація соціально-економічного, кадрового й ресурсного потенціалу країни, зростає безробіття, велика кількість працездатного населення країни тривалий час перебуває на заробітках за межами України – здебільшого в країнах Західної Європи. Період депресивної стабілізації не завершився подоланням розшарування суспільства в ринкових умовах. Усі ці фактори, в сукупності із низкою інших, пов'язаних зі світовою фінансово-економічною кризою, а також внутрішньою політичною мінливістю в Україні протягом 2000–2020 рр., треба тлумачити як такі, що серйозно загрожують основам соціального миру в державі, перспективам національної безпеки, адже "соціальна безпека" неможлива без соціальної відповідальності [2].

За цих умов усталені стратегії та механізми управління, вочевидь, є недостатніми, а нерідко хибними. Під час стрімких змін і різноманітних новацій, непрогнозованих і нерідко негативних за своїми наслідками, необхідно оновлювати інструментарій соціальної політики з огляду на принципово нові реалії соціального світу, коли довіра до держави та її інституцій істотно підірвана. Українська політика має бути скерована на сучасну ринкову інституціоналізацію соціальної політики, модернізацію ринку праці, вироблення та втілення нових параметрів соціального захисту населення. Саме ці проблеми потребують додаткового теоретичного осмислення.

Стратегічна мета – усунення всіх факторів ризику й проблем суспільства. Досягнення мети передбачає вирішення таких завдань:

- визначити девіантну поведінку індивідів;
- запропонувати модель державного управління суспільною соціалізацією.

У межах соціологічної науки причини, умови й фактори, що детермінують це соціальне явище, пояснюються через сутність категорії "соціальна норма" та відхилення від неї. Соціальна норма визначає історично сформовану в конкретному суспільстві межу, міру, інтервал припустимої поведінки,

діяльності людей, соціальних груп, соціальних організацій. При цьому вона набуває втілення в законах, традиціях, звичаях, тобто в тому, що ввійшло в спосіб життя більшості населення й підтримується громадською думкою, тобто відіграє роль своєрідного природного регулятора як суспільних, так і особистих відносин. Так, під девіантною поведінкою розуміють:

- дії конкретної людини як окремого індивіда, що не відповідають офіційно встановленим чи фактично сформованим у цьому суспільстві нормам;
- соціальне й соціально-економічне явище, що виявляється через конкретні форми людської діяльності, які не відповідають офіційно встановленим чи фактично сформованим у цьому суспільстві нормам.

У першому значенні така поведінка є предметом дослідження психологів, педагогів, психіатрів, у другому – предметом комплексного аналізу в межах соціологічної та економічної науки. Дослідження місця й ролі людини в економічному житті суспільства з урахуванням соціалізованої мотивації дає можливість дійти висновку, що відбувається розширення спектра соціальних відносин, які засвоюються та реалізуються економічними суб'єктами, тим більше це набуває значення з урахуванням положення про те, що суспільство підпорядковує своїм потребам економіку, управляє в цій сфері структурно-динамічними процесами.

IV. Висновки

1. Реформи соціальної сфери повинні мати комплексний характер: урахувати обмежені можливості державного бюджету, бути спрямованими на зміцнення матеріального добробуту як основу підвищення податкової бази й перенесення плати за соціальні послуги з держави на самих громадян.

2. Розвиток механізмів і типів соціалізації здійснюється шляхом, по-перше, закріплення в населення широкого спектра моральних стимулів до суспільно корисної праці; по-друге, вироблення основ соціальної відповідальності шляхом формування традицій, ритуалів, спрямованих на виховання національної гордості.

3. Становлення відносин соціального захисту населення як основи стратегічного планування в соціальній сфері залежить від ефективності реалізації державної соціальної функції. Однією з головних ознак поняття соціальної функції держави є реалізація встановлених цілей у чітко визначених

формах під час стратегічного планування діяльності органів соціального спрямування. Формами реалізації соціальної функції держави є напрями її практичної діяльності, спрямовані на досягнення цілей держави, вирішення її завдань і реалізацію її функцій. Стратегічне планування діяльності органів державної влади соціального спрямування має засновуватися на реалізації функції соціального захисту, яка є напрямом діяльності держави, пов'язаним із соціальним забезпеченням громадян, а також гідного життєвого рівня людини й членів її сім'ї.

4. На основі аналізу, порівняння та синтезу теоретичних і праксіологічних підходів до проблеми управління як цілісної системи обґрунтовано соціосинергетичний підхід, що концептуально та конструкційно поєднав ідеї щодо формування реальних динамічних процесів соціосинергетики, які зводяться до раціонального пояснення закономірностей і принципів організації соціального життя та спільної життєдіяльності людей у сучасному соціумі; досягнення стабільності в суспільстві, в якому постійно відбуваються кризи, трансформації чи реформи, що спричиняють багато соціальних змін. Екологічна та демографічна криза, інформаційний вибух, небачені фінансові й соціальні потрясіння, інтенсивна трансформація суспільних інститутів і всього соціокультурного середовища призводять до зростання нестабільності й нестійкості, змінюють уявлення людини про цілі та сенс свого буття.

Принцип зворотного зв'язку до соціального управління виражається не тільки у виконанні рішень і систематичному контролі за ним, а й передбачає широку ініціативу, активне розуміння, співтворчість і навіть творчість тих, хто є в цій ситуації об'єктом управління.

Список використаної літератури

1. Буяшенко В.В. Соціальне піклування в структурі життєдіяльності суспільства / В.В. Буяшенко. – К.: Асканія, 2010. – 351 с.
2. Мороз В.М. Мотиваційний механізм стимулювання трудової активності: державно-управлінський аспект: монографія / В.М. Мороз. – Х.: Вид-во "С. А. М.", 2012. – 408 с.
3. Попов С.М. Зворотний зв'язок у системі соціального менеджменту: монографія / С.М. Попов. – Запоріжжя: Просвіта, 2010. – 444 с.

Стаття надійшла до редакції 22.01.2014.

Педак И.С. Концептуальный взгляд на стратегию формирования новой социальной политики в Украине

В статье теоретически обоснована целесообразность стратегического государственного управления социальной сферой, исследованы система стратегического управления социальной политикой государства, её структура, цели стратегического и текущего характера, объекты и субъекты, а также инструменты вмешательства в социальные процессы. Рассмотрена системная методология, изучающая объект как динамическую целостность, большинство качеств которой носит именно системный (эмерджентный) характер, направленный на выявление структуры, способствующей саморазвитию социальной системы и её саморегуляции.

Ключевые слова: социальная политика, государственное управление, система стратегического управления, социальное государство, социальная защита.

Pedak I. Conceptual view of the strategy to develop a new social policy in Ukraine

The article theoretically expedience strategic public administration of social sphere, investigated strategic management system of state social policy, its structure, strategic objectives, objects, subjects and instruments of state intervention in social processes. As well as tools of social science methods, which in combination provided an opportunity to adequately present the problem and with a high degree of reliability, in particular, is a systemic methodology requires to study it as a dynamic integrity, quality, many of which it is the system (emergence) and aimed at identifying structure that promotes self-development social system and its self-regulation.

The basis for the theory of the welfare state can be considered works of ancient thinkers of the perfect political system, which provides for the common good of all citizens, its practical form, plays the objective process of the growth of the social role of the state in the regulation of social relations in the industrial and post-industrial society. The idea itself was already formed in the late XIX – early twentieth centuries as a result of objective socio-economic processes taking place in bourgeois society, when in conflict entered its two most important principle – the principle of freedom and equality. Social concept, which have formed at the time, became the proclamation of the new role of the state, that takes responsibility to carry out social functions. And the essence of the state is revealed, on the one hand, in the obligation to support the absolute equality of rights for all groups of society and its individual representatives, and on the other – to the contribution of socio-economic development of country. The provision's mechanism of such obligations it is the rationale, the development and the implementation of appropriate public policies.

Key words: social policy, governance, strategic management system, the welfare state, social protection.

ДО УВАГИ АВТОРІВ

Вимоги до авторських оригіналів статей,
поданих до науково-виробничого журналу
“Держава та регіони. Серія: Державне управління”

(фахове видання з юридичних наук та державного управління,
Постанова Президії ВАК України від 14.10.2009 р. № 1-05/4)

1. До друку приймаються неопубліковані раніше роботи, **написані українською мовою**, обсяг – 0,5–1 авт. арк.

2. Рукопис статті має містити такі необхідні елементи (бажано виділені **напівжирним шрифтом**):

Тематична рубрика.

УДК.

Назва статті українською, російською та англійською мовами

Прізвище та ініціали автора (авторів) українською, російською та англійською мовами.

Анотація українською (500 символів), російською (500 символів) та англійською (2000 символів) мовами.

Ключові слова українською, російською та англійською мовами (3–10 слів).

I. Вступ (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями; аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття).

II. Постановка завдання (формулювання цілей статті).

III. Результати (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів).

IV. Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому науковому напрямі.

Список використаної літератури за алфавітом (оформляти слід згідно з вимогами стандарту з бібліографічного опису).

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 посвідчити 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, e-mail, науковий ступінь, вчене звання, посада, установа), копія документа про **сплату** (25 гривень 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”.