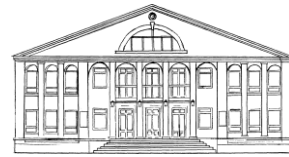


Держава та регіони

Серія:
Державне управління
2011 р., № 3



Науково-виробничий журнал

виходить щоквартально

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

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

Головний редактор:

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

Редакційна колегія:

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

Відповідальний редактор: С.В. Белькова

**Редактори: А.О. Бессараб, Е.О. Борисенко, Г.І. Гутман,
А.А. Ільєнкова, С.А. Козирицька**

Технічне редагування та комп'ютерна верстка:

О.О. Івченко, А.А. Ільєнкова

Дизайн обкладинки: Я.В. Зоська

Засновник:

Класичний приватний університет

Свідоцтво Державного комітету
інформаційної політики, телебачення та
радіомовлення України про державну
реєстрацію друкованого засобу
масової інформації

Серія KB № 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
29 червня 2011 р., протокол № 10

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

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

Адреса редакції:

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

Здано до набору 27.05.2011.

Підписано до друку 29.07.2011.

Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 01-11Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

ISSN 1813-3401

© Класичний приватний університет, 2011

ЗМІСТ

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ПАРАДИГМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	4
<i>Василенко О.М.</i>	
ВИКОРИСТАННЯ КЛАСТЕРНОГО ПІДХОДУ В УПРАВЛІННІ ОСВІТОЮ	8
<i>Волкова Н.В.</i>	
УКРАЇНСЬКА ПОЛІТИЧНА КОРУПЦІЯ: ХАРАКТЕРНІ ОСОБЛИВОСТІ.....	15
<i>Гринчак О.О.</i>	
ШЛЯХИ ТА НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	20
<i>Гук А.С.</i>	
ОПТИМІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФОНДОВОГО РИНКУ	27
<i>Кіктенко О.В.</i>	
РЕФОРМИ В СИСТЕМІ ОСВІТИ ТА ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ОСВІТНЬОЇ ПОЛІТИКИ В РОЗВИНУТИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ	31
<i>Козарь Т.П.</i>	
СУЧАСНИЙ СТАН ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ФІЗИЧНОЮ КУЛЬТУРОЮ Й СПОРТОМ В УКРАЇНІ ТА ЄВРОПІ	36
<i>Кузьменко О.О.</i>	
ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА НАУКОВОЇ СФЕРИ ЯК ОСНОВИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ІННОВАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ.....	42
<i>Меняйло В.І.</i>	
СУБ'ЄКТНО-ОБ'ЄКТНІ ВІДНОСИНИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ СИСТЕМОЮ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ.....	47
<i>Михайлик І.М.</i>	
ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ ЗАСАД КОНКУРЕНТНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ АПК УКРАЇНИ: ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	53
<i>Нужнова Ю.А.</i>	
ДОСЛІДЖЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНАЛЬНИХ ПІДРОЗДІЛІВ ГОЛОВНОГО УПРАВЛІННЯ СТАТИСТИКИ	58
<i>Олійченко І.М.</i>	
ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПОБУДОВИ СИСТЕМИ ВІДНОСИН ДЕРЖАВИ З РЕЛІГІЙНИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ	64
<i>Рябко І.В.</i>	
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФІНАНСУВАННЯ ОЛІМПІЙСЬКОГО РУХУ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ	69
<i>Сітнікова Н.С.</i>	
ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕД: ДЕФІНІЦІЇ, МЕХАНІЗМИ ТА ОЗНАКИ.....	76
<i>Скрябіна Д.С.</i>	
СТИМУЛЮВАННЯ ПРИЙНЯТТЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ З УРАХУВАННЯМ РИЗИКІВ	84
<i>Соболь М.П.</i>	
ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ БОРГОВОЮ ПОЛІТИКОЮ – ПРІОРИТЕТНИЙ НАПРЯМ МАКРОЕКОНОМІЧНОЇ СТАБІЛІЗАЦІЇ	88
<i>Судоргін М.Г.</i>	

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

МЕХАНІЗМИ ПАРТНЕРСТВА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА СУБ'ЄКТІВ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	93
<i>Єрмілов С.Ф.</i>	
МЕХАНІЗМИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	97
<i>Ільяшенко В.А.</i>	

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ДІТЕЙ В УКРАЇНІ: ДОСЛІДЖЕННЯ СТАНОВИЩА ДІТЕЙ.....	103
<i>Кривачук Л.Ф.</i>	
ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ	111
<i>Маліков В.В.</i>	
ФРАГМЕНТАЦІЯ (ЛОКАЛІЗАЦІЯ) ЯК МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ З ТОЧКИ ЗОРУ ЗАРУБІЖНИХ ДОСЛІДНИКІВ.....	116
<i>Опрятний С.М.</i>	
МЕХАНІЗМИ ТА ДЖЕРЕЛА ФІНАНСУВАННЯ ПІЛЬГОВОГО ЖИТЛОВОГО КРЕДИТУВАННЯ МОЛОДІ В УКРАЇНІ	120
<i>Орлов В.В.</i>	
АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНИХ МОДЕЛЕЙ ЕКОНОМІЧНОГО Й ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ	126
<i>Свірідов І.І.</i>	

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ДОПРОЕКТНОЇ ТА ПРОЕКТНОЇ СТАДІЙ ПРАВОТВОРЧОСТІ ОБЛДЕРЖАДМІНІСТРАЦІЙ У ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ	131
<i>Мужикова Н.М.</i>	
РЕГІОНАЛЬНІ ПРОГРАМИ ЯК СКЛАДОВА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО РОЗВИТКУ САНАТОРНО-КУРОРТНИХ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ	140
<i>Шапран М.В.</i>	
ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ (В ПАРАДИГМІ СУЧАСНОГО МАРКЕТИНГУ)	147
<i>Яковлєва Ю.О.</i>	

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

РОЗВИТОК СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ ДЕРЖАВ ЄС	153
<i>Малиш М.О.</i>	
УРАХУВАННЯ ЕТНОКУЛЬТУРНОЇ СКЛАДОВОЇ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ПІД ЧАС УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ.....	157
<i>Оргієць О.М.</i>	
СОЦІАЛЬНО-ДЕМОГРАФІЧНИЙ СТАН УКРАЇНИ: НАСЛІДКИ ДЛЯ НАРОДУ ТА ДЕРЖАВИ	163
<i>Часник Г.В.</i>	

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 342

ПАРАДИГМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Василенко О.М.

аспірантка Запорізької державної інженерної академії

I. Вступ

Державне управління як самостійна сфера наукової думки та практичної діяльності розвивається протягом багатьох століть. Проблеми державного управління розглянуто в наукових працях таких вітчизняних учених, як В. Авер'янов, А. Мерзляк, О. Молодцов, О. Мордвінов, Р. Мухаєв, О. Оболенський, В. Огаренко, І. Шкурат, Х. Хачатурян та ін.

На сучасному етапі дедалі більше зростають вимоги до наукової обґрунтованості державного управління, що зумовлює об'єктивну необхідність розроблення та впровадження принципово нових чи кардинально модернізованих підходів до державно-управлінської діяльності [6, с. 7].

Негативним чинником розвитку науки є відсутність видань, у яких би повністю у вигляді термінологічної ієрархії відображалися теоретичні результати еволюції в галузі "Державне управління". Необхідність створення жорсткої термінологічної системи є невід'ємною складовою парадигми державного управління. Саме тому досить актуальним залишається визначення поняття "парадигма державного управління".

II. Постановка завдання

Метою статті є розкриття сутності понять "парадигма" та "державне управління", формування поняття "парадигма державного управління".

III. Результати

Поняття "парадигма" було введено позитивістом Г. Бергманом для характеристики нормативності методології, однак значного поширення набуло завдяки працям американського вченого Т. Куна. Намагаючись вибудувати теорію наукових революцій у праці "Структура наукових революцій", він запропонував систему понять, серед яких важливе місце займало поняття парадигми, тобто "...визнані усіма науковими досягненнями, які протягом певного часу дають модель постановки проблем та їх розв'язання наукової спільноті" [1, с. 15].

В. Мельник вважає, що парадигма – це точка зору щодо природи досліджуваного класу явищ, яка панує у сфері наукової спільноти в той чи інший період розвитку певної галузі знань. Як правило, парадигма знаходить виявлення у підручниках або класичних працях учених, вона на довгі роки служить логічною моделлю визначення ряду пізнавальних проблем та вибору методу їх вирішення в кожній галузі науки [5, с. 524].

На думку І. Танчина, парадигма – це сукупність переконань, цінностей і методів, які визнаються певним науковим співтовариством; певне науково-теоретичне, концептуальне та методологічне бачення світу, яке скеровує під певним кутом зору науковий підбір проблем та емпіричного матеріалу, що обґрунтовує теорію [10, с. 145].

Р. Мухаєв дає таке визначення парадигми. На його думку, парадигма – це класична наукова розробка, яка сприймається представниками дисципліни як зразок та стає основною метою наукової традиції. Як модель теоретичного тлумачення проблеми вона задає логіку організації знань та формує певне розуміння управлінських явищ [8, с. 73].

Що стосується визначення державного управління, то їх теж наводиться досить багато. У суспільних науках державне управління часто розуміється в широкому та вузькому значеннях. У вузькому розумінні – адміністративна, виконавчо-розпорядча діяльність держави. У широкому – організаційна діяльність держави, державне регулювання різних суспільних відносин шляхом діяльності усіх гілок державної влади – законодавчої, виконавчої та судової, їх органів, державних службовців [12, с. 37].

В. Малиновський, характеризуючи державне управління, зазначає, що це "один із видів діяльності держави, суттю якого є здійснення управлінського організаційного впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських

функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод" [4, с. 19].

О. Рой стверджує, що державне управління – це процес регулювання відносин всередині держави за допомогою розподілу сфер впливу між основними територіальними рівнями та гілками влади [9, с. 14].

Р. Мухаєв зазначає, що парадигми державного управління називаються школами та напрямками [8, с. 74].

Перша школа – класична або адміністративна. Класична школа насправді включає в себе два напрями. Перший – школа наукового менеджменту (1903 р.). Ця теорія розроблена на початку ХХ ст. Ф. Тейлором, Г. Емерсоном і Г. Фордом, які розглядали управління як механізм, що діє в результаті комбінації ряду чинників, за допомогою яких можна домагатися певних цілей з максимальною ефективністю при мінімальних витратах ресурсів. Потім, у 1916 р. виник другий напрям – адміністративна школа управління. Її метою була розробка провідних принципів організації професійного державного управління. Вона досить вдало використала теорію наукового менеджменту (або теорію факторів), запозичену з організації управління в бізнесі, і перенесла її на організацію державного адміністрування. Прихильники адміністративної школи вірили в універсальність цих принципів. Їх не турбували соціальні аспекти державної діяльності. Вони прагнули поглянути на організацію управління з точки зору широкої перспективи, намагалися визначити загальні характеристики та закономірності державної організації.

У рамках класичної школи система державного управління постає як регламентована від верху до низу ієрархічна організація лінійно-функціонального типу з чітким визначенням функцій кожної посадової категорії. Слід підкреслити, що така модель досить ефективна в умовах стабільного соціального середовища й однотипних управлінських завдань і ситуацій. Вона до цього часу знаходить своє застосування на різних рівнях державного управління.

Слідом за адміністративною школою в 30-ті рр. ХХ ст. в теорії державного управління виникла школа людських відносин, засновником якої був американський соціолог Е. Мейо. Вона критикувала класичну школу за механіцизм та ігнорування ролі людини, її потреб, не увагу до проблем мотивації працівників як факторів ефективності управління виробництвом, організацією.

Багато методів, розроблені школою людських відносин, ефективні лише у такій вузькій сфері державного адміністрування, як управління персоналом, де важливим є особистий вплив керівника на співробітників для своєчасного прийняття рішень та їх успішної реалізації. До сфери оперативного і стратегічного державного управління вони малозастосовні. Цілком актуальні для теорії державного управління різні мотиваційні моделі поведінки, які можна застосовувати в процесі вироблення та прийняття державних рішень.

Згодом на зміну школи людських відносин приходить емпірична школа. Прихильники цієї школи (Д. Мідлер, У. Форд, Г. Саймондс) претендували на роль творців загальної науки управління, або менеджеризму. При цьому в їх працях проглядалася прикладна орієнтація в аналізі управління підприємством з метою формулювання конкретних практичних рекомендацій. Вони вивчали трудові відносини, відносини підприємця та робітника, організацію виробництва.

Теоретики школи соціальних систем розглядали організації як соціальне ціле, досліджували питання мотивації, стимулювання, авторитету і влади, комунікацій в організації, прийняття рішення людиною, моделюючи внутрішньоорганізаційні процеси та їх комбінації, з'ясовуючи, які з цих комбінацій найбільш ефективні з погляду цілей організації. Серед найбільш відомих її представників: І. Ансофф, Ч. Барнард, А. Етціоні, Дж. Марн, Г. Саймон, Р. Сайєрт і Ф. Селзник.

Мережевий підхід до публічного управління є відповіддю на зміни умов, у яких здійснюються політика й управління громадськими справами. Філософія публічного управління за останні десятиліття істотно змінилася, що змушує шукати нові моделі управління. Зросла складність відносин між різними групами населення, високий рівень суспільних потреб і сподівань, великий масштаб невизначеності і ризику, зріс вплив міжнародного фактора на внутрішню політику держави, падіння довіри населення до центральних органів управління – усе це привело до перегляду традиційних управлінських підходів. З огляду на це експерти ООН вважають, що сьогодні до державного управління необхідний новий підхід. Для того, щоб державне управління було успішним, воно має приводити до змін у загальних настроях та способі життя громадян.

Важливою зміною в практиці державного управління стала його політизація. Відбулося істотне зближення політиків та адміністраторів у державному управлінні. Класична модель державного управління передбачала чіткий розподіл політичних і адміністративних функцій державного управління: по-

літики приймали рішення, чиновники повинні були залишатися політично нейтральними і ці рішення виконувати, не втручаючись у політичний процес. Сьогодні адміністративні функції управління значно політизувалися. Сучасні державні чиновники на високих політичних посадах змушені прислухатися до настроїв громадськості та рахуватися з думками в парламенті.

Істотно змінився також стиль державного управління. На початку XX ст. чиновники уникали ризикованих дій, не любили змін, боялися зробити помилку, оскільки вони були адміністративно карані. Адміністративні реформи та новації XXI ст. змінили стиль державного управління. Вони вимагали від державних службовців пристосування до нових умов і вироблення нового управлінського стилю – динамічного і нотаційного.

Школа поведінкових наук в управлінні становить широкий спектр напрямів – від біхевіоризму до теорії раціонального вибору. Біхевіористи пропонували аналізувати лише спостережувану поведінку, не брати до уваги суб'єктивні наміри особистості та ціннісні орієнтації і розглядати типи реакцій людини на впливи зовнішнього середовища. В основі теорії раціонального вибору лежать три принципи: 1) індивід завжди прагне до певної мети або результату, який визначається в термінах корисності чи вигоди; 2) він здатний адекватно, раціонально оцінювати інформацію про ситуацію, у якій перебуває; 3) він вибирає ті способи досягнення мети, які є найбільш оптимальними в цей момент, які максимізують отримання ним необхідного результату.

Крім шкіл та напрямів, існують й інші трактування державно-управлінської парадигми. Український учений О. Молодцов представляє її як зразок, приклад, еталон, що застосовується для доведення певних смислових зв'язків між явищами тієї чи іншої сфери, вирішення проблем, що виникають, методи та принципи дослідження. Парадигма, реалізована у практичну діяльність, являє собою сукупність основних принципів та правил (писаних і неписаних), які визначаються не лише регламентуючими документами, а й сукупністю норм, цінностей, зразків поведінки, які часто діють не тільки на свідомому, а й на неусвідомленому рівнях [7].

Х. Хачатурян вважає, що сучасна парадигма державного управління має бути міждисциплінарною, формуватися в результаті синтезу даних різноманітних соціальних наук, філософської методології та розуміння завдань дослідження їх соціального й когнітивного контексту [13, с. 102].

Дослідник І. Шкурат пропонує два підходи до визначення державно-управлінської парадигми: 1) вихідна концептуальна схема, модель постановки проблем та їх вирішен-

ня, методів дослідження, які домінують протягом певного історичного періоду; 2) система основних наукових досягнень – теорій методів, відповідно до яких організовується діяльність, тобто теоретичний опис чи модель постановки проблеми, яка взята за зразок вирішення завдань [14, с. 218].

IV. Висновки

На основі багатовікового теоретичного та практичного досвіду слід зазначити, що сучасне розуміння парадигми державного управління сформувалося під впливом різних шкіл управління, увібравши в себе всі їх найкращі здобутки.

Аналізуючи парадигми теорії державного управління, які подані у вигляді шкіл і напрямів, можна зробити висновок, що основні погляди представників цих шкіл пов'язані з менеджментом. Державне управління нерідко ототожнюється з державним менеджментом. Існує думка, що перше поняття ширше, тоді як менеджмент розглядає та вирішує управлінські проблеми у дещо вузких сферах (менеджмент освіти, менеджмент охорони здоров'я тощо). Іншими словами, менеджмент і державне управління є різними формами соціально-економічного управління, які не можна ототожнювати [1, с. 86]. Саме тому вітчизняні науковці з державного управління говорять про необхідність формування нової парадигми державного управління й розроблення на її засадах нової управлінської моделі (парадигмальної моделі), адекватної викликам сьогодення [10, с. 28].

Державне управління є мультипарадигмальною галуззю знання, має кілька відносно самостійних парадигм, які пов'язані методологічним змістом. Виділяють практичну, інституційну, діяльнісну, нормативно-правову, системну, інструментальну, інноваційну парадигми. У цілому парадигма державного управління – це науково-теоретичне, концептуальне та методологічне розуміння державного управління як організаційного регулювання різних суспільних відносин (законодавчої, виконавчої та судової влади, їх органів, державних службовців).

Література

1. Актуальні проблеми управління : монографія : у 2 т. / В. Огаренко, В. Корінев, К. Райхель, О. Бучнін, О. Мордвінов та ін. – Запоріжжя : КПУ, 2008. – Т. 1. – 472 с.
2. Бакуменко В.Д. Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку / В.Д. Бакуменко, В.Н. Князев, Ю.П. Сурмін // Вісник УАДУ. – 2002. – № 2. – С. 11–27.
3. Государственное и муниципальное управление : справочник. – М. : Магистр, 1997. – 496 с.

4. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління / В.Я. Малиновський. – К. : Атака, 2005. – 240 с.
5. Мельник В.А. Современный словарь по политологии / В.А. Мельник. – Мн. : Книжный Дом, 2004. – 640 с.
6. Мерзляк А.В. Інформаційне забезпечення державного управління земельними ресурсами України : монографія / А.В. Мерзляк, В.А. Боклаг. – Запоріжжя : Вид-во КПУ, 2010. – 152 с.
7. Молодцов О.В. Сітьова парадигма територіального розвитку як наукова проблема / О.В. Молодцов // Аналітичний ресурс місцевого регіонального розвитку. Проект делегації України в Конгресі місцевих регіональних влад в Європі (КМРПБ). – 2003. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej2/txts/region/05movrnp.pdf>.
8. Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления / Р.Т. Мухаев. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – 575 с.
9. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления / О.М. Рой. – 2-е изд. – СПб. : Питер, 2005. – 336 с.
10. Танчин І.З. Соціологія : навч. посіб. / І.З. Танчин. – К. : Знання, 2007. – 351 с.
11. Теорія та історія державного управління : навч.-метод. посіб. / укл. В.Г. Воронкова, О.М. Кіндратець, В.М. Бобик, О.Є. Постол, М.А. Ажажа, Є.О. Коваленко. – Запоріжжя, 2009. – 232 с.
12. Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс / В.Е. Чиркин. – М. : Юрист, 2003. – 320 с.
13. Хачатурян Х.В. Методологічні підходи до аналізу інновацій у державному управлінні / Х.В. Хачатурян // Вісник НАДУ. – 2005. – № 3. – С. 101–106.
14. Шкурат І.В. Концептуальні підходи до аналізу структури методології державного управління / І.В. Шкурат // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2006. – № 3. – С. 213–219.

Василенко О.М. Парадигма державного управління

Анотація. У статті визначено понятійно-термінологічний апарат парадигми державного управління; подано аналіз напрямів та шкіл теорії державного управління.

Ключові слова: державне управління, парадигма, державно-управлінська парадигма.

Василенко О.Н. Парадигма государственного управления

Аннотация. В статье определяется понятийно-терминологический аппарат парадигмы государственного управления; дается анализ направлений и школ теории государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление, парадигма, государственно-управленческая парадигма.

Vasilenko O. Paradigm of Public Administration

Annotation. In this article determine the conceptual and terminological machinery of the paradigm of public administration; the analysis of directions and schools of public management's theory is given.

Key words: public administration, paradigm, public-administrative paradigm.

УДК 354

ВИКОРИСТАННЯ КЛАСТЕРНОГО ПІДХОДУ В УПРАВЛІННІ ОСВІТОЮ

Волкова Н.В.

здобувач Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

I. Вступ

Останнім часом наукові, державні та економічні кола все більше уваги приділяють проблемі якісного управління освітою. Організаційно-інституційні форми реалізації принципів кластерного підходу узагальнено в працях здебільшого зарубіжних авторів, серед яких, зокрема, Е.М. Бергман, К. Кетелс, Е.Дж. Фрезер, Дж. Фейрлі, Л. Харді, а також О.Е. Безсонова, В.С. Бондарева, Є.Б. Дубровець, С.Г. Крапчан, Т.Б. Кутакова, М.Л. Крупницький, В.Д. Прокоф'єва, О.С. Пчелінцева, Л.Н. Родіонова, К.Н. Савін, С.Б. Сиваєва, В.Б. Сивий, Б.Г. Скокова, О.С. Степанов, В.В. Токмакова, Р.Ф. Хайруллін, Р.Х. Хасанов.

Грунтовні розробки щодо формування кластерної системи проводилися Е. Дахменом, Е. Лимером, М. Портером, М. Тодаро, І. Толенадо, П. Фішером. Враховуючи наявність ряду праць із цієї тематики, в умовах сучасної економіки виникла необхідність пошуку нових підходів, виявлення закономірностей та принципів формування кластерної системи. На особливу увагу заслуговує проблема кластеризації освітніх закладів у межах певних економічних зон та систем.

Актуальність дослідження пояснюється тим, що забезпечення стабільного зростання економіки регіону за рахунок підвищення ефективності функціонування його підприємств та закладів освіти у своїй сукупності вже не може бути вирішено лише за рахунок застосування стандартних прийомів та інструментів менеджменту. У зв'язку з цим видається доцільним пошук механізмів науково-економічної інтеграції та інтерференції. Однією з ефективних форм подібної інтерференції через формування просторової організації продуктивних сил може стати створення та розвиток освітньо-економічних кластерів у рамках виділених регіонів або територій.

Створення кластера освіти на території промислово розвинутої області може стати рушієм економічного прогресу, що сприятиме налагодженню зв'язків між промисловістю та освітою. Як відомо, промислові регіони України характеризуються скупченням на своїй території значної кількості потужних промислово-виробничих комплексів, які перебувають на стадії занепаду, у тому числі

через брак кваліфікованих спеціалістів. Об'єднання таких підприємств із навчальними закладами може сприяти направленню робочої сили на виробничі підприємства області, поліпшенню ситуації на регіональному ринку праці та в кінцевому підсумку підвищенню престижності й затребуваності виробничих спеціальностей у професійно-технічних училищах.

II. Постановка завдання

Мета статті – визначення організаційно-інституційного поля управління освітою на базі використання кластерного підходу.

III. Результати

Питання створення універсальної системи освіти пов'язане із глобалізаційними процесами. Всесвітні процеси глобалізації не оминули Україну, у якій з 1991 р. освітня система стоїть на шляху еволюційного розвитку, головною метою якого має стати розвиток інтелектуального й економічного потенціалу регіонів і країни в цілому. Поєднання цілей щодо розвитку інтелектуального та економічного потенціалу передбачає, у першу чергу, розроблення загальної концепції, адже поєднання понять “інтелект” та “економіка”, а звідси – побудова економіки знань є новою парадигмою державного управління для більшості розвинутих країн світу.

Україна не стала винятком у цьому процесі. Сьогодні навчальні заклади в регіонах України являють собою, як правило, розрізнені організації, не об'єднані між собою серйозними коопераційними і, більше того, інтеграційними зв'язками. Одиначні спільні проекти науково-дослідних організацій і промислових підприємств не можна назвати економічною стратегією розвитку науково-промислових комплексів [4, с. 244–245]. І тим більше зарано вести мову про початок процесів кластеризації установ освіти. Середня та професійно-технічна освіта не мають прив'язки до промислового сектора економіки.

Використання кластерного підходу в управлінні освітою є, на нашу думку, стратегічною метою органів державної влади. Адже кластеризація дає змогу багаторазово покращити показники розвитку різноманіт-

них управлінських систем, у тому числі освітньої й економічної.

Кластер освіти являє собою комплекс взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих соціально-економічних, державних і муніципальних структур та інститутів, підприємств, систем та установ, які здійснюють заходи, диференційовані залежно від регіональних особливостей [3]. Ці заходи спрямовуються на виконання основних функцій суспільства і вирішення завдань щодо забезпечення достатнього рівня спеціальних знань, необхідних для роботи в певних секторах і галузях економіки [7, с. 3–4].

Ефективність галузевої структури кластера освіти, а також якість організаційно-інституційного середовища залишаються основою сталого соціально-економічного розвитку і зумовлюють ряд позитивних довгострокових ефектів для економіки регіонів і країни в цілому.

Кластер як форма стійких взаємозумовлених та взаємозалежних відносин формується під впливом стихійних ринкових процесів. Проте за допомогою заходів державної структурної політики доцільно програмувати процес кластеризації, оскільки це сприяє більш раціональному використанню ресурсів і потенціалів як на місцевому, так і на державному рівнях. Це стосується, у першу чергу, залучення до кластера освітніх організацій. Отже, для оптимізації процесів формування і розвитку кластерів необхідно чітко сформулювати пріоритети і напрямки державного регулятивного впливу, основа якого – державно-приватне партнерство. При цьому функції держави як економічного агента мають бути сконцентровані на реалізації інфраструктурних проектів з тривалими термінами окупності або на соціально значущих некомерційних проектах.

Стійке функціонування реального сектора економіки та підвищення його конкурентоспроможності багато в чому залежать від ефективності регіонального стратегічного управління соціально-економічним розвитком. Національна економіка стикається з об'єктивною необхідністю інтеграції у світовий економічний простір, і від того, який конкурентний статус вона буде мати, залежать місце і роль України в глобальній економічній системі.

Сценарій розвитку вітчизняної економіки прямо залежить від форм і методів участі держави в регулюванні економічних і освітніх процесів, а також формуванні інструментів стимулювання якісного процесу отримання знань.

Одним із напрямів розвитку регіону, який здатний забезпечити зростання конкурентоспроможності регіональної економіки, є застосування кластерного підходу до побудови або реструктуризації регіональних еко-

номічних систем. Використання такого підходу дає змогу визначити пріоритети економічного розвитку на мезо- та мікроекономічному рівні для формування вектора соціально-економічного розвитку регіону.

У зв'язку з цим виникає необхідність розгляду одного з пріоритетних напрямів розвитку економічної політики, спрямованого на підвищення конкурентоспроможності держави, компаній, продукції – створення галузевих кластерів.

Кластерна політика у провідних країнах світу розглядається як ключова для підвищення конкурентоспроможності. Термін “кластерний розвиток” все частіше використовується при розробці стратегій соціально-економічного розвитку регіонів. Формування і розвиток регіональних кластерів оцінюється як важлива конкурентна перевага сучасної економіки, що забезпечує синергійний ефект [7, с. 3–4]. Окремого розгляду вимагає роль освітніх установ у подібних кластерах.

Кластери включають фірми та організації, пов'язані випуском кінцевої продукції і географічним розташуванням. Таку географічну близькість розглядають як місце накопичення “критичної маси” людського капіталу, наукового, інноваційного та виробничого потенціалів. Однак в українській економічній науці немає єдиного підходу до визначення кластера, немає також і ясності в тому, яку модель кластерної політики слід використовувати в Україні і наскільки ефективним є кластерний розвиток для окремих її регіонів. Проте пов'язаність організацій за факторами випуску кінцевої продукції та географічним розташуванням видається вкрай доцільною з погляду українських реалій. Ведучи мову про окремі регіони України, зокрема, промислово розвинуті, слід зазначити, що застосування кластерного підходу може стати тим вагомим рушієм економічного прогресу, що сприятиме налагодженню зв'язків між промисловістю та освітою. Об'єднання виробничих підприємств із навчальними закладами може сприяти направленню робочої сили на виробничі підприємства області, поліпшенню ситуації на регіональному ринку праці та зрештою підвищенню престижності та затребуваності виробничих спеціальностей у професійно-технічних училищах.

Для українських учених кластерний підхід до розвитку регіону та підвищення його конкурентоспроможності за рахунок впровадження освітніх проектів відносно новий, відсутні і конкретні методики виявлення освітніх кластерів та розробки механізму їх підтримки органами державної влади й місцевого самоврядування.

Також залишаються невирішеними проблеми фінансового забезпечення концепції кластерного розвитку регіонів. Завдання

вирівнювання можливостей інноваційного розвитку та раціонального використання наявного трудового і фінансового потенціалу в конкретному регіоні є пріоритетним завданням органів місцевого самоврядування.

Особливої актуальності набувають проблеми розробки і практичної реалізації заходів щодо вдосконалення теоретичних і методологічних основ управління освітою на базі використання кластерного підходу.

Сьогодні перед кластерами стоїть завдання вдосконалення технології надання знань і забезпечення їх прив'язки до практики [7, с. 5]. Така прив'язка може бути забезпечена лише в процесі системної взаємодії усіх зацікавлених сторін, до яких слід віднести органи місцевого самоврядування, органи місцевої влади, громадські організації, навчальні заклади та населення (рис.).

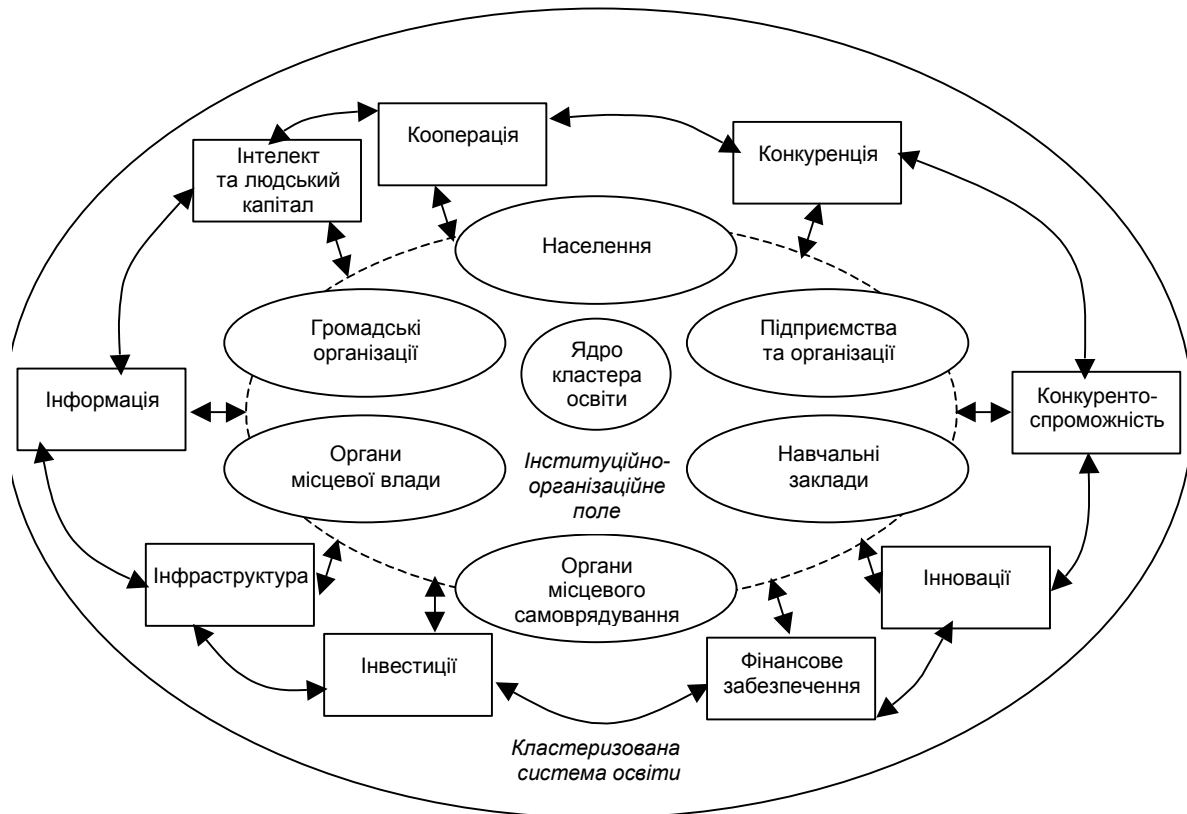


Рис. Інституційно-організаційні засади формування кластера освіти на місцевому рівні
Складено на основі [2, с. 230; 7, с. 16; 8, с. 93–95; 11]

Координаційним центром кластера освіти, на нашу думку, має стати установа або організація, на яку буде покладено функції щодо здійснення регулювального впливу на всіх учасників кластера. Такою організацією можуть виступити як органи місцевого самоврядування, так і наукові установи, де наявна відповідна науково-практична база та є важелі прямого впливу на всіх учасників. Не можна відкидати також варіант створення спеціальних організацій, що відповідатимуть за реалізацію такої функції. Зокрема, у деяких країнах як подібні організації виступають спеціальні агенції, на яких покладається широке коло функцій та повноважень.

Цікавою також видається практика функціонування як кластерного ядра так званих центрів компетенції. Така практика зарекомендувала себе успішною на багатьох великих підприємствах світу. Пропонуємо роз-

глянути можливість створення такого центру в межах організаційно-інституційного поля кластера.

Сучасна економіка характеризується процесами, які вимагають оптимізації використання знань – специфічного ресурсу виробництва і джерела інновацій. Тому управління знаннями як особливий тип менеджменту викликає все більший інтерес науковців і практиків.

Знання, накопичені в ході виконання різноманітних проектів, нерідко втрачаються, що пов'язане із розформуванням або заміною кадрів, зміною сфери діяльності. В контексті фінансового забезпечення така проблема може трансформуватися у здійснення зайвих витрат: час і гроші знову витрачаються на "винахід колеса", що вже відбувалося в організації, але про це забули [1].

З метою уникнення подібних проблем при створенні кластера освіти потрібно пе-

редбачити систематичний збір найбільш важливих знань і практичних здобутків організацій-членів, організувати вільний обмін знаннями в межах кластера, забезпечити повторне їх використання в нових проектах.

Центр компетенції має стати особливою структурною одиницею утвореного кластера, на яку буде покладено функції контролю напрямів діяльності організацій-членів, акумуляції відповідних знань та пошуку способів отримання від них максимальної користі.

Іншим важливим питанням залишається проблема надання державної підтримки кластерній ініціативі. На нашу думку, слід підходити до його вирішення, використовуючи європейський підхід. Подібно до країн ЄС програми підтримки кластерів доцільно розвивати в рамках регіональної політики, політики розвитку освіти, науки і технологій, промислової політики [13]. Тенденція розвитку таких програм свідчить, що саме кластери виступають одним з основних пріоритетів європейського регіонального освітньо-наукового та промислового розвитку. Регіональні кластерні ініціативи в Європі в основному зосереджені в регіонах промислової реструктуризації, географічно віддалених, та таких, що переживають кризу. Тому політика розвитку освіти, науки і технологій побудована на підтримці передових галузей і галузей, що мають високий науково-технічний потенціал. Промислова кластерна політика передбачає розвиток інфраструктурних проектів [10]. Такий підхід видається доцільним з погляду українських реалій, коли існує прив'язка промислового сектора до освіти.

Аналізуючи рисунок, слід відзначити наявність зв'язків не лише між промисловими підприємствами та освітніми закладами. Цей кластер, що складається за територіальним принципом, включає також органи місцевого самоврядування, органи місцевої влади, громадські організації та населення. При цьому запропонований кластер слід розглядати як територіальне утворення, що історично сформувалося на певній території.

Вибір територіального підходу можна пояснити кількома факторами. По-перше, до складу створюваного кластера входить місцеве населення, що проживає на цій території – це посилює територіальну прив'язку кластерного утворення. До того ж, органи місцевого самоврядування та органи місцевої влади також мають належність до території. По-друге, як нагадує К. Кетелс, “штучне створення кластерів – надто небезпечний інструмент державної політики, найліпшим підходом є виявлення й розвиток уже існуючих кластерних утворень” [14]. З цього погляду більш простим шляхом є виділення на території регіону системи установ, підп-

риємств та організацій, які перебувають у реальній взаємодії.

Виділення кластера освіти з існуючих на території регіону установ, підприємств та організацій все ж передбачає визначення організаційних умов його діяльності.

На підставі напрацювань іноземних науковців та практиків, а також з урахуванням українських реалій, можна запропонувати такий методичний підхід до визначення умов і можливостей, а також способів підтримки розвитку кластера освіти:

- виявлення ядра кластера [10];
- побудова моделей кластера [6];
- визначення меж виявленого кластера [14];
- проведення маркетингового дослідження з метою виявлення інституційно-організаційних умов функціонування кластера в конкретному регіоні;
- визначення потенційних конкурентоспроможних кластерів на основі аналізу конкурентоспроможності підприємств, які увійдуть до кластера [10];
- визначення параметрів, за якими ті чи інші організації можуть бути віднесені до ядра кластера, за допомогою експертного методу;
- збір відповідних статистичних даних;
- визначення ролі освітніх установ у діяльності кластера;
- вивчення зв'язку підприємств кластера з навчальними закладами;
- проведення SWOT-аналізу виявленого кластера, визначення його сильних та слабких сторін;
- розроблення рекомендацій щодо забезпечення ефективного функціонування кластера, у тому числі заходів державної підтримки.

При дослідженні наведених умов та можливостей слід виходити із засадничих передумов створення кластера, зумовлених необхідністю поєднання освіти та сфери виробництва. Як зазначалося раніше, на території регіону освітній кластер створюється для забезпечення регіонального економічного зростання. Як показано на рисунку, крім освітніх установ, він включає в себе й інші організації та підприємства, тому не може вважатися суто освітнім.

Про це свідчать також характеристики організацій, що діють у межах інституційного поля кластера. Згідно з рисунком, діяльність представлених організацій має забезпечувати:

- налагодження внутрішніх кооперативних зв'язків;
- утримання конкурентних позицій на регіональному та національному ринках;
- підвищення показників власної конкурентоспроможності;

- забезпечення реалізації інноваційних проектів;
- пошук шляхів фінансового забезпечення основної діяльності;
- пошук інвестиційних ресурсів;
- розвиток інфраструктури;
- розвиток інформаційних систем;
- посилення ролі інтелектуальних ресурсів та людського капіталу в процесах прийняття рішень.

Залучення до кластера закладів освіти має на меті забезпечення найважливішої у сучасному середовищі характеристики – посилення ролі інтелекту.

Як зазначають В.В. Бирський і В.М. Порохня, забезпечення конкурентоспроможності суб'єктів господарювання тісно пов'язане із використанням інтелектуального капіталу. Авторами з'ясовано, що наявність інтелектуального капіталу, джерелами формування якого є людський, організаційний та споживчий капітал, визначає потенціал перетворень та потенціал розвитку економічної системи. Звідси виведено необхідність виникнення кластерів з суб'єктів економічних відносин внаслідок існування локалізованих просторів напруженості конкурентного середовища [2, с. 230]. Погоджуючись із авторами, слід конкретизувати поняття напруженості конкурентного середовища в полі діяльності утворюваного кластера. Під цим поняттям пропонуємо розуміти рівень економічної активності суб'єктів економічних відносин, що входять до складу кластера, для підвищення власної конкурентоспроможності. У свою чергу, під конкурентоспроможністю розуміємо здатність суб'єкта утримувати конкуренцію порівняно з аналогічними суб'єктами на цьому ринку [9, с. 206].

Виділення кластера освіти із існуючих на території регіону організацій та установ також передбачає проведення аналізу існуючих у світі форм кластерних утворень та визначення типу створюваного кластера.

Оскільки створюваний кластер освіти тісно пов'язаний зі сферою виробництва, звертаємося до загальної категорії “промислові кластери”. Цю категорію конкретизують за видами: виробничі системи, мережеві структури, кластери, локальні кластери, індустріальні округи і промислові райони [5]. На наше переконання, створювана система підпадає під визначення кластера. Адже, як стверджують Е. Бергман та Е. Фрезер, промислові кластери являють собою об'єднання підприємств і галузей за різними аспектами спільної діяльності, наприклад, за географічним розташуванням, джерелами інновацій, постачальниками, ресурсами. Регіональні промислові кластери, на думку авторів, – це промислові кластери, що сконцентровані географічно в межах окремого регіону [12].

Залежно від характеру зв'язків кластери поділяються на виробничі, науково-технічні, змішані [5]. Створюваний кластер освіти має змішані зв'язки.

Кластери також розрізняються за рівнем взаємодії між підприємствами, установами, некомерційними організаціями, інститутами й іншими закладами, що до нього входять: від вільних відносин в асоціації до форм структурованого співробітництва і конкуренції (кластери з регламентованими взаємозв'язками та кластери з несистемними взаємозв'язками) [5]. За такою класифікацією створюваний кластер освіти являє собою кластер з регламентованими взаємозв'язками, адже він має всі ознаки структурованого співробітництва між організаціями-членами.

За спрямованістю коопераційних зв'язків виділяють три види кластерів:

- регіональні (регіонально обмежені об'єднання навколо наукового або промислового центру);
- вертикальні (об'єднання всередині одного виробничого процесу, наприклад, ланцюжок “постачальник – виробник – реалізатор – клієнт”);
- горизонтальні (об'єднання різних галузей промисловості в один мегакластер, наприклад, “хімічний кластер”, або на ще вищому рівні агрегації “агропромисловий кластер”) [11].

За підходом територіального поділу праці також розрізняють кластери регіональні, національні, міжрегіональні, міжнародні [5]. Утворюваний кластер слід вважати міжрегіональним, адже він має прямі горизонтальні зв'язки між місцевими органами державного управління, місцевими підприємствами, установами, організаціями та місцевим населенням. До того ж, згідно з визначенням, запропонованим Н.М. Ніловою, міжрегіональні кластери складаються з підприємств, організацій та установ, розташованих у різних регіонах однієї країни, які зорієнтовані на зовнішній ринок [5].

Оскільки продукція промислових підприємств – членів утворюваного кластера орієнтована на експорт, кластер не може бути обмежено рамками одного регіону.

Не менш важливим є вибір конкретної концепції формування промислового кластера. Е.М. Бергман та Е.Дж. Фезер розглядають п'ять таких концепцій: екстернальних економік; інноваційного середовища; узгоджень (коопераційної) конкуренції; міжфірмового суперництва і траєкторії залежності [12].

При створенні освітнього кластера та розробці кластерно орієнтованої економічної політики, подібно до країн-членів Європейського Союзу, доцільно використовувати концепцію інноваційного середовища та уз-

годженої конкуренції які, у свою чергу, базуються на теорії асоційованої економіки. Зміст теорії полягає в такому: принципу вільної конкуренції та максимальної автономії підприємництва протиставляється думка, що підприємства не можуть займатися як бізнесом, так і інноваціями в ізоляції. В концепції М. Портера головним чинником поширення інновацій розглядається розвиток конкуренції навіть між взаємопов'язаними фірмами, що входять до кластера. Теорії інноваційного середовища та узгодженої конкуренції розглядають як головний фактор розвитку сучасного виробництва знання й обмін ними як в межах окремих кластерів, так і у межах регіонів та країни в цілому. Виходячи з такого підходу, у сучасній інноваційній теорії в центрі аналізу інноваційних процесів перебуває стратегічна поведінка й альянси підприємств, так само, як взаємодія та обмін знаннями між підприємствами і навчальними закладами. При цьому інновації і зростання виробничих можливостей розглядаються як динамічний соціальний процес, що розвивається найбільш успішно в мережах, де існує інтенсивна взаємодія між цими "продуктивними агентами" [5].

Проте, на нашу думку, найскладнішим моментом є практична реалізація обраної кластерної стратегії в Україні. З одного боку, доцільним видається врахування зарубіжного досвіду при розробці та реалізації кластерних стратегій. З іншого боку, зарубіжний досвід свідчить про те, що не існує єдиного універсального методу розвитку кластерів. Специфіка побудови соціальних структур та економічних відносин в Україні не дає змоги використовувати модель кластерного розвитку, розроблену для іншої країни. Завдання уряду та органів місцевого самоврядування полягає в розумінні специфіки національних переваг та реалізації ініціатив, що відповідають конкретним умовам. Досвід таких країн, як Франція, Велика Британія та США, засвідчив, що не існує єдиної методики розвитку кластерів – вони формувалися в цих країнах стихійно [5]. Тому на місцевому рівні доцільно створювати не сам кластер, а сприятливе економічне та правове середовище для формування та розвитку кластера.

Виходячи з того факту, що між підприємствами, установами та організаціями потенційного кластера освіти уже існують певні горизонтальні зв'язки, місцеві та регіональні органи виконавчої влади мають відмовитися від методів прямого втручання в процеси розвитку кластера. Замість цього слід приділити увагу дослідженню законодавчих засад діяльності кластерного утворення.

IV. Висновки

Таким чином, використання кластерного підходу в управлінні освітою передбачає ви-

рішення цілого ряду організаційних завдань, які в загальному вигляді слід звести до таких:

- забезпечення коопераційних зв'язків всередині кластера;
- підвищення конкурентоспроможності підприємств-членів;
- забезпечення фінансової самостійності підприємств-членів;
- створення умов для інноваційного та інвестиційного розвитку;
- розвиток інфраструктури, необхідної для функціонування кластера;
- підтримка та розвиток інтелектуального капіталу;
- налагодження інформаційних зв'язків між членами кластера.

Крім того, необхідним видається формування інституційного поля утворюваного кластера, що складається з таких елементів:

- місцеве населення;
- місцеві підприємства, установи та організації;
- навчальні заклади;
- органи місцевого самоврядування та місцевої влади;
- громадські організації.

Детального розгляду потребує проблема визначення ролі органів державної влади в управлінні освітою на базі використання кластерного підходу. Цей напрям може стати об'єктом подальших досліджень.

Література

1. Андрусенко Т. Центры знаний [Электронный ресурс] / Т. Андрусенко // Генеральный директор. – 2006. – № 11. – Режим доступа: <http://director.com.ua/pomer/2006-11>. – Загл. с экрана.
2. Бирський В.В. Проблеми моделювання сталого розвитку суб'єктів економічних відносин / В.В. Бирський, В.М. Порохня // Науковий вісник ДГМА. – 2010. – № 1. – С. 230–235.
3. В Архангельській області розвивають професійну освіту // Актив. – 2011. – 29 березня. – Режим доступу: http://kvalifikacia.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=177:v-arhangel'sko-oblasti-razvivayut-professionalnoe-obrazovanie&catid=20:professionalnoe-obrazovanie&Itemid=129&lang=ua. – Назва з екрану.
4. Національна академія наук України як суб'єкт сучасного міжнародного наукового співробітництва // НАН України: проблеми розвитку та входження в європейський науковий простір / за заг. ред. акад. НАН України О.С. Онищенко. – К., 2007. – С. 244–245.
5. Нілова Н.М. Роль промислових кластерів в зростанні конкурентоспроможності економіки [Електронний ресурс] / Н.М. Нілова, І.В. Крапивний. – Режим

- доступу: http://lib.uabs.edu.ua/library/Article/Nilova_7.pdf. – Назва з екрану.
6. Портер М. Конкуренция : пер. с англ. / М. Портер. – М. : Вильямс, 2005. – 608 с.
 7. Савин К.Н. Формирование и развитие регионального кластера качества жизнеобеспечения: теория, методология, практика : автореф. дис. на соискание ученой степени д-ра эконом. наук : 08.00.05 / Константин Николаевич Савин ; ТГТУ. – Тамбов, 2009. – 46 с.
 8. Степанов А.С. Критерии эффективности государственного и муниципального управления (бездефектное управление) / А.С. Степанов // Вестник РМА. – 2001. – № 2. – С. 93–98.
 9. Стратегический маркетинг : учебник / под ред. Р.А. Фатхутдинова. – М. : Интел-Синтез, 2000. – 640 с.
 10. Хасанов Р.Х. Реализация региональной промышленной политики с использованием кластерных подходов / Р.Х. Хасанов. – Режим доступа: www.pmjjobs.net/art/7.doc. – Загл. с экрана.
 11. Юдина А.К. Формирование и развитие инновационного потенциала муниципального образования на основе кластерного подхода / А.К. Юдина. – Режим доступа: <http://innov31.ru>. – Загл. с экрана.
 12. Bergman E.M. Industrial and Regional Clusters: Concepts and Comparative Applications / E.M. Bergman, E.J. Feser. – Regional Research Institute: WVU, 1999. – Access mode: <http://www.rri.wvu.edu/WebBook/Bergman-Feser/chapter1.htm>. – Title from screen.
 13. Competitive Regional Clusters: National Policy Approaches: OECD annual report. – 2007. – Access mode: www.oecd.org/publications/Policybriefs. – Title from screen.
 14. Ketels C. Clusters of Innovation in Europe: Structural Change in Europe. – Innovative City and Business Regions / C. Ketels. – Bollscheil : Hagbarth Publications, 2003. – Access mode: portal.acm.org/citation.cfm?id=1359976. – Title from screen.

Волкова Н.В. Використання кластерного підходу в управлінні освітою

Анотація. Досліджено теоретичні засади використання кластерного підходу в управлінні освітою, розроблені провідними вітчизняними та зарубіжними науковцями. Визначено організаційно-інституційне поле управління освітою на базі використання кластерного підходу. Встановлено наявність системних зв'язків між членами кластера та органами місцевого самоврядування. Досліджено їхній характер та направленість. Обґрунтовано доцільність застосування концепції інноваційного середовища та узгодженої конкуренції при використанні кластерного підходу.

Ключові слова: управління освітою, органи місцевого самоврядування, організаційно-інституційні засади, коопераційні зв'язки, економічний розвиток, регіональна економіка, промисловий потенціал.

Волкова Н.В. Использование кластерного подхода в управлении образованием

Аннотация. Исследованы теоретические основы использования кластерного подхода в управлении образованием, разработанные ведущими отечественными и зарубежными учеными. Определено организационно-институциональное поле управления образованием на базе использования кластерного подхода. Установлено наличие системных связей между членами кластера и органами местного самоуправления. Исследованы их характер и направленность. Обоснована целесообразность использования концепции инновационной среды и согласованной конкуренции при применении кластерного подхода.

Ключевые слова: управление образованием, органы местного самоуправления, организационно-институциональные основы, кооперационные связи, экономическое развитие, региональная экономика, промышленный потенциал.

Volkova N. Using the Cluster Approach at the Education Management

Annotation. The theoretical framework of the cluster approach using at the educational management, developed by the leading domestic and foreign scientists, is investigated. The organizational and institutional field of the educational management based on the cluster approach using is determined. The presence of systemic links between cluster members and local governments is set. Their character and orientation is revealed. The expediency of the innovative base and the coherent competition concept using at the cluster approach introduction is grounded.

Key words: education management, local self government bodies, organizational and institutional framework, cooperative relationship, economics' development, regional economics, industrial potency.

УДК 35.08:328.185

УКРАЇНЬСЬКА ПОЛІТИЧНА КОРУПЦІЯ: ХАРАКТЕРНІ ОСОБЛИВОСТІ

Гринчак О.О.

здобувач Національної академії державного управління при Президентові України

I. Вступ

Протягом останніх років тема політичної корупції в Україні набула особливої актуальності. Масштаб поширення цього явища у владних і політичних інститутах дає змогу характеризувати політичну корупцію як невід'ємний атрибут їх повсякденної діяльності.

Політична корупція в Україні охопила всі гілки та інститути державної влади, місцевого самоврядування і є головною перепорою на шляху подальшого розвитку України як демократичної держави. Можна стверджувати, що саме політична корупція стала однією з головних причин політичних криз 2006–2009 рр., а в ширшому контексті – не дала Україні змоги використати шанс на здійснення радикальної внутрішньої модернізації і наближення до європейських стандартів у різних сферах.

Хотілося б наголосити на тому, що політична еліта України виявилася не готовою сприйняти некорумпований стиль політичної поведінки і владної діяльності, а відтак – не готовою до реальної дієвої протидії політичній корупції. Як наслідок цього, звинувачення в політичній корупції стали лише інструментом політичної боротьби та публічної риторики політиків.

Не зустрічаючи реальної протидії, політична корупція з протиправної антиморальної поведінки поступово стала нормою відносин у державних і політичних колах. У системі влади утворилися “ієрархічні корупційні піраміди” і “замкнені корупційні цикли”, до яких залучені представники різних владних інститутів.

Актуальність теми дослідження зумовлена, у першу чергу, тим, що подальше поширення політичної корупції в Україні загрожує національній безпеці останньої, оскільки знижує ефективність дій влади, підриває її суспільну легітимність, зумовлює поширення у суспільстві зневіри в цінностях демократії та верховенства права. У свою чергу, це має своїм наслідком зниження рівня конкурентоспроможності країни на світовій арені, її здатності адекватно реагувати на внутрішні та зовнішні виклики.

II. Постановка завдання

Метою статті є з'ясування сутності такого суспільного явища, як політична корупція, виявлення її суб'єктів, цілей та характерних

особливостей, що відрізняють її від “звичайної” бюрократичної корупції.

Виходячи із зазначеної мети, в ході виконання дослідження було поставлено такі дослідницькі завдання:

- визначити зміст поняття “політична корупція”, з'ясувати її відмінності від “звичайної” бюрократичної корупції;
- розглянути суб'єктів політичної корупції, визначитися з її головними цілями;
- проаналізувати характерні особливості політичної корупції та труднощі щодо протидії та її запобігання.

III. Результати

Основні проблеми існування, відтворення та запобігання корупції досліджуються науковцями, у тому числі й вітчизняними, досить давно. Але й досі поняття політичної корупції є дискусійним – дослідники сперечаються щодо предмета, характерних рис та критеріїв цього явища, хоча воно досить широко вживається як у наукових працях, так і в сучасному політичному дискурсі. Розглядаючи пропозицію щодо віднесення до політичної корупції всіх корупційних діянь, що мають політичне підґрунтя, дослідники вирізняють серед них сфери суспільних відносин, які є найбільш вразливими щодо корупції й водночас найтісніше пов'язані з політичною діяльністю, – діяльність політичних партій, виборчий процес, законодавчий процес, приватизацію, бюджетний процес.

Проблеми ефективної протидії політичній корупції обговорювались зарубіжними фахівцями ще на початку ХХ ст. у зв'язку із випадками продажності виборних посадових осіб в органах державної влади в США. Однак політична корупція, як самостійний вид корупційних правопорушень та злочинів, а також як самостійне політико-правове й соціальне явище, розглядається не часто. Тож спробуємо висвітлити та узагальнити окремі аспекти політичної корупції та розглянемо її особливості в Україні.

Слід зазначити, що загальноприйнятого визначення політичної корупції немає як у вітчизняних і зарубіжних теоретичних працях з відповідної проблематики, так і в обігу різних організацій і структур, які здійснюють практичну діяльність у сфері протидії корупції.

Внаслідок цього різні автори та організації формують (чи приймають) різні визна-

чення цього явища. У більшості наукових праць або в довідковій літературі поняття політичної корупції або зовсім відсутнє, або згадується лише як один із видів політичної злочинності без аналізу її специфіки та особливостей.

Поширеними в західних дослідженнях є такі визначення політичної корупції, як “будь-яка трансакція між акторами приватного та публічного секторів, у якій колективні блага нелегітимно конвертуються у приватні”, “будь-які дії чиновників, якщо вони відходять від своїх визначених законом обов’язків в обмін на особисті вигоди” [7, с.185].

Міжнародна антикорупційна організація Transparency International визначає політичну корупцію, як “зловживання політичною владою для приватного блага” [6, с.12].

У наведених визначеннях містяться посилення на кілька головних аспектів (складових) політичної корупції:

- суб’єкти (в наведених визначеннях – особи, наділені політичною владою, чиновники);
- цілі – отримання особистих вигод, приватних благ;
- зміст дій – конвертація колективних благ (ресурсів) у приватні за допомогою влади;
- характер дій – зловживання, нелегітимні дії, порушення певних визначених законом норм.

Водночас наведені визначення не є повністю адекватними. Зокрема, вони не забезпечують належного розмежування між політичною і “звичайною” (бюрократичною) корупцією, що має першочергове значення для аналізу цього явища та вироблення шляхів протидії йому.

Зауважимо, що головним критерієм розмежування політичної і бюрократичної корупції є їх місце у процесі вироблення та реалізації політики. Вважається, що політична корупція притаманна стадії вироблення політики, тобто прийняття політичних рішень, створення “правил гри”, тоді як бюрократична або “звичайна”, “дрібна” – стадії імплементації політики (реалізації відповідних рішень).

Запровадження цього критерію зумовлюється відмінностями в характері політичних (нормотворча діяльність) і бюрократичних (адміністративно-розпорядча діяльність) функцій. Так, суб’єкти політичної корупції можуть використовувати владу для встановлення правових норм, які відповідають їх приватним інтересам, закладати “обхідні шляхи” для ігнорування інших норм тощо. Корупційні ж дії суб’єктів бюрократичної корупції є порушенням встановлених норм і правил.

Водночас це розмежування не є досить чітким, зважаючи на проблематичність розмежування між політичними та адміністра-

тивними функціями в цілому, а в українських реаліях – з огляду на відсутність чіткого законодавчого розрізнення політичних й адміністративних посад і можливість поєднання політичних та адміністративних функцій в обов’язках однієї посадової особи (що є нормальною практикою для посадових осіб вищого рівня).

Політична та бюрократична корупція можуть існувати як окремо одна від одної, так і перебувати у функціональному зв’язку. Такий зв’язок виникає тоді, коли бюрократична корупція стає елементом “піраміди вилучення”, створеної шляхом політично корупційних дій (ця схема передбачає акумуляцію дрібних хабарів на верхівці корупційної схеми). Однак навіть за умов відсутності схем, у яких поєднуються бюрократична та політична корупція, остання сприяє поширенню бюрократичної, оскільки “інфікує” нижчі щаблі посадовців, які наслідують грабіжницькі зразки чи навіть отримують відповідні інструкції від своїх керівників [3, с. 68].

Зазначена особливість політичної корупції зумовлює і специфіку підходів до боротьби з нею. Оскільки протидія бюрократичній корупції зазвичай охоплює аудит, законодавство та інституційні заходи, то руйнівним наслідком політичної корупції не можна протидіяти лише адміністративними засобами. Специфіка цього виду корупції вимагає радикальних політичних реформ, системи стримувань і противаг, глибокої демократизації.

Що стосується суб’єктів корупційних дій у політиці, то існує декілька підходів до їх визначення. Так, відповідно до визначених вище особливостей, суб’єктами політичної корупції можуть бути особи чи групи осіб, які беруть участь у політичному процесі, мають або прагнуть набути повноваження приймати та/або реалізувати політичні рішення.

Згідно з цим підходом, до суб’єктів політичної корупції можуть бути віднесені й ті, що безпосередньо не беруть участі в політичному процесі, проте через свої функції, повноваження та ресурси мають можливості впливу на нього. У цьому контексті суб’єктами політичної корупції можуть бути представники судової гілки влади, правоохоронних органів, ЦВК і виборчих комісій нижчих рівнів, а також фізичні особи – представники ФПГ, які через фінансові та інші механізми здійснюють вплив на учасників політичного процесу.

Слід зауважити, що суб’єкти політичної корупції можуть бути як індивідуальними (окремі політики, посадові особи), так і колективними (політичні партії, депутатські фракції), що значною мірою ускладнює процес виявлення та розслідування корупційних діянь.

Водночас з позицій функціонального підходу суб'єкти політичної корупції можуть бути умовно поділені на чотири групи.

Перша група – принципали. Потенційними принципалами є особи, наділені повноваженнями приймати політичні рішення або брати безпосередню участь у прийнятті таких рішень. В Україні до принципалів слід віднести політичні партії, народних депутатів, Президента України, керівників центральних органів виконавчої влади, суддів вищих судів.

Друга – державні агенти. До таких суб'єктів відносять осіб, наділених повноваженнями, як правило, у судовій і виконавчій владі, правоохоронних органах. Вони приймають необхідні адміністративні рішення за хабарі та інші послуги.

Третя – клієнти. Як правило, це великі бізнес-групи, олігархи, які замовляють необхідні рішення та послуги, інвестують кошти в політиків з метою отримання прибутку або інших переваг. Це також можуть бути великі організовані кримінальні угруповання. Ці суб'єкти виконують роль хабародавців.

Четверта – посередники, якщо корупційна схема допускає їх існування (помічники народних депутатів, працівники апаратів вищих посадових осіб держави, адвокати тощо). Цінність посередників визначається їх можливостями входження до "системи", вмінням знаходити та підтримувати особисті зв'язки, досвідом, наявністю сильних заступників [6, с. 5].

Слід зазначити, що до суб'єктів політичної корупції можна віднести і недобропорядних виборців, які можуть ставати учасниками корупційних схем за умови свідомого продажу власних голосів або участі в різних схемах, спрямованих на викривлення дійсних результатів виборів.

Відтак, аналізуючи суб'єктів корупційних діянь у політиці, можна зазначити, що незалежно від підходів до їх визначення, їх коло є невеликим прошарком заможних та наділених владою людей. Разом з тим негативний вплив корупційних діянь цієї "еліти" суспільства на економічний, соціальний, культурний розвиток країни є величезним і безспірним.

Що стосується цілей політичної корупції, то можна виділити дві головні групи таких цілей, які разом становлять єдиний механізм корупційних діянь, певний "повний корупційний цикл". У першій групі цілей метою політичної корупції є особисте чи групове збагачення. При цьому суб'єкти політичної корупції використовують політичну владу для привласнення публічних чи приватних ресурсів способом, який може бути або не бути формально протизаконним, але є порушенням моральних норм і зобов'язань цих суб'єктів перед суспільством. Тобто фактично це хабарі, винагороди (гонорари), які беруть з приватного бізнесу; неналежне вилучення при здійсненні оподаткування та митних зборів; політично створені ринкові переваги для бізнесу, який перебуває у володінні політичних еліт; позабюджетні трансферти, маніпулювання у процесі приватизації; вилучення коштів на фінансування політичних партій і виборчих кампаній з публічних (державних) фінансів, приватного сектора та виборців [6, с. 5].

У цій групі цілей метою політичної корупції є здобуття, збереження та (або) розширення політичної влади. У цьому випадку суб'єкти політичної корупції можуть використовувати для досягнення таких цілей як цілком законні, так і незаконні корупційні засоби, що охоплюють, зокрема: купівлю політичної підтримки та лояльності (наприклад, купівля голосів); маніпулювання органами державної влади для забезпечення власної безкарності; замовлення певних рішень органів влади; використання публічних коштів для фінансування політичних партій і виборчих кампаній.

Слід зауважити, що політично корупційні дії можуть містити обидві групи цілей і створювати "повний корупційний цикл". Його сутність полягає в тому, що вилучені через застосування корупційних схем публічні і приватні ресурси спрямовуються на збереження та (або) розширення влади суб'єктів політичної корупції. Зазначимо, що можливість створювати "повний корупційний цикл" мають лише суб'єкти, наділені політичною владою, тоді як опозиція може використовувати скоріше лише його другу складову.

Що стосується питань співвідношення першого й другого компонентів, обов'язковості кожного з них для визначення корупційних дій саме як політично корупційних, то вони дискусійні. Зокрема, на думку окремих західних дослідників, наявність елементу матеріальної зацікавленості, вимірюваної у грошовому еквіваленті, є обов'язковим елементом політичної корупції [3, с. 69].

Натомість багато вітчизняних дослідників більшу увагу приділяють політичному компоненту, визначаючи політичну корупцію, наприклад, як "сукупність різних за своїм характером та ступенем суспільної небезпеки корупційних правопорушень, які вчиняються для досягнення політичних цілей (щонайменше, такі цілі повинні мати пріоритет над іншими)" [7, с. 186].

Слід нагадати, що характерною особливістю політичної корупції є те, що дії її суб'єктів можуть як мати характер правопорушень, так і не мати його. Тобто фактично політична корупція – це не просто відхилення від формальних, писаних норм законодавства, професійних кодексів поведінки чи судових постанов, а дещо більше. Вона на-

явна тоді, коли правлячі політики виписують закони та правила таким чином, щоб сприяти реалізації своїх приватних інтересів і їх дії з правової точки зору, зовсім не є проти-правними, чи більше того – злочинними.

Хотілося б наголосити на тому, що політично корупційні дії, що супроводжуються порушенням чинного законодавства, є легшими для кваліфікації і притягнення винних до відповідальності. Разом з тим суб'єкти політичної корупції через їх статус можуть формувати правове поле, цілеспрямовано “закладаючи” в нього можливості для подальших корупційних дій, створюючи “правові прогалини” тощо. Тобто фактично в цьому випадку проблемою є як доведення умислу суб'єктів політичної корупції, так і притягнення до відповідальності.

Відтак, спираючись на аналіз публікацій з цієї теми та власні дослідження, можна виділити декілька основних специфічних рис політичної корупції:

- по-перше, політична корупція має багато вужче коло тих, хто з нею безпосередньо стикається (і як об'єкт, і як суб'єкт корупційного діяння), що посилює її латентність. Політична корупція обертається у надто високих політичних колах, щоб стати елементом повсякденного практичного досвіду переважної більшості громадян. Просте порівняння кількості громадян, яким доводилось давати хабара, скажімо, працівнику ДАІ, з тими, хто точно знає про це у політичній сфері, свідчить не на користь політичної корупції;
- по-друге, далеко не завжди політична корупція має чітко виражене матеріальне втілення або у вигляді конкретно обумовленого грошового еквіваленту, або в обсязі певних послуг, що надаються. Звичайно, й у сфері політичної корупції також є свої фіксовані ставки, але частка “твердих” тарифів є значно меншою. Деякі експерти взагалі говорять про відсутність монетарної сутності політичної корупції, оскільки винагорода використовується не в особистих цілях певної посадової особи, а у владно-політичних цілях;
- по-третє, дії, втягнутих у коло політичної корупції осіб – політичних функціонерів, публічних політиків, чиновників – часто є більш тривалими у часі й мають, так би мовити, різновекторну спрямованість. Іншими словами, оскільки політичні корупціонери є людьми, що мають значні владні повноваження, широке коло знайомств і знаходяться у полі дії різноманітних мереж політичного впливу, то й послуги, які вони надають, є універсальними та стосуються різних сфер суспільного життя;

- по-четверте, на відміну від “звичайної”, політична корупція у суспільстві сприймається як звичайна справа, хоча й має негативні відгуки. Справа в тому, що в контексті досить поширеного розуміння політики як “брудної справи” громадськість сприймає політичну корупцію як невід'ємну складову політичного процесу, з якою майже неможливо боротися, тому далеко не завжди ставиться до неї як до суспільно шкідливого явища. Водночас серед політиків легітимність політичної корупції базується на сприйнятті її як складової політичного менеджменту і політичних технологій.

Відтак, з огляду на все вищезазначене, політична корупція має набагато більший прихований та інваріантний характер і далеко не завжди є очевидною для пересічного громадянина [8, с. 215].

Проте, незважаючи на приховані прояви політичної корупції та незалежно від її наслідків, її суспільна небезпечність та “корозійність” для основ суспільно-політичного ладу є загально визнаними й ніким не ставляться під сумнів. Небезпечність політичної корупції пов'язана, насамперед, з тим, що вона призводить до принципових ціннісних зміщень у системі “засіб – ціль”. У демократичній державі (навіть за умов так званої часткової демократії) досягнення стратегічних і тактичних політичних цілей у системі державно-правових відносин передбачає застосування певних нормативно визначених засобів. Політична корупція призводить як до застосування не передбачених законом засобів, так і до переслідування корисливих (особистих, групових) цілей. Більше того, часто осуду піддається не сам факт корисливої мотивації, а спосіб його здійснення (наприклад, пряме втручання у компетенцію того чи іншого суб'єкта політики або тиск на політичних опонентів). Отримані в результаті політичної корупції дивіденди, якщо й піддаються осуду, то переважно з погляду цінностей демократії та правової держави, а не з позицій кримінального кодексу.

IV. Висновки

Відтак, підсумовуючи все вищесказане, у першу чергу, зауважимо, що політична корупція настільки міцно увійшла в життя українського політикуму, що сприймається суспільством як звичайне явище, як те, без чого не існує “велика політика”. Складний та заплутаний механізм державного управління та формування владних інститутів, великі повноваження та можливості самі по собі закладають передумови для зловживань і хабарництва. Виходячи з цього, формування підходів до заходів протидії та запобігання корупції у сфері “великої” політики має починатися, у першу чергу, з реформування системи формування влади й владних ін-

ституцій, зі зміни підходів до виборчої системи та державного управління в цілому.

Ще хотілося б наголосити на тому, що політична корупція має свої особливі риси, свою особливу природу, і засоби боротьби з нею не можуть бути такими самими, як і щодо "звичайної" бюрократичної корупції. Проблема, насамперед, полягає в тому, що саме влада формує закони, саме вона має неабиякі можливості щодо закладання в них певних правових "прогалин" і боротися з цим надзвичайно важко.

Водночас, в Україні продовжується формування правової, демократичної держави, хоча демократія не є уособленням ідеального, безпроблемного суспільства. Добре відомо, що встановлення демократичного ладу не приводить до автоматичного вирішення суспільних проблем.

Однак демократія є найсприятливішим підґрунтям для їхнього вирішення або пом'якшення, оскільки створює необхідні умови для поширення інформації щодо цих проблем, їх дослідження, пошуку шляхів подолання та вироблення відповідної політики.

Проблема політичної корупції не є винятком. І хоча політична корупція навряд чи буде колись повністю ліквідована за умов сучасної представницької демократії, її масштаби, а отже, й руйнівний вплив, можуть бути значно зменшені й поставлені під надійний державний та громадський контроль. Запорукою цього є те, що політична корупція руйнує фундаментальні демократичні процеси й суттєво підриває ціннісні, політичні та правові засади демократичного ладу в цілому.

Література

1. Барановський О. Проблеми власності та легалізації капіталів і доходів в Україні / О. Барановський, В. Сіденко // Національна безпека і оборона. – 2004. – № 2. – С. 8–9.
2. Камлик М.І. Корупція в Україні / М.І. Камлик, Є.В. Невмержицький. – К.: Знання, 1998. – 186 с.
3. Мельник М.І. Політична корупція: сутність чинники, засоби протидії / М.І. Мельник // Національна безпека і оборона. – 2009. – № 7. – С. 67–72.
4. Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії): монографія / М.І. Мельник. – К., 2004. – 400 с.
5. Політична корупція перехідної доби: Скептичний погляд. – К., 2004. – С. 2.
6. Політична корупція в Україні: суб'єкти, прояви, проблеми протидії // Національна безпека і оборона. – 2009. – № 7. – С. 3–42.
7. Романюк Е.И. Коррупция и политические реформы украинского общества / Е.И. Романюк // Актуальні проблеми протидії економічній злочинності, тінізації та корупції в умовах формування ринкової економіки в Україні: матер. міжнар. наук.-практ. конфер., 30 вересня 2005 р. – Л.: ЛДУВС, 2006. – С. 185–187.
8. Шведова Г.Л. Окремі питання характеристики суб'єктів корупційних злочинів: політико-кримінологічний аспект / Г.Л. Шведова // Миколаївський державний гуманітарний університет ім. Петра Могили: наукові праці. – Миколаїв, 2006. – Т. 69. – Вип. 56: Політичні науки. Правознавство. – С. 215–218.

Гринчак О.О. Українська політична корупція: характерні особливості

Анотація. У статті розглянуто сутність політичної корупції як особливого виду корупції, визначено суб'єктів корупційних діянь, їх цілі та завдання, виділено характерні особливості політичної корупції.

Ключові слова: політична корупція, бюрократична корупція, суб'єкти корупційних діянь, владні інституції, політична еліта, політичні партії, владні повноваження.

Гринчак А.А. Украинская политическая коррупция: характерные особенности

Аннотация. В статье рассмотрена сущность политической коррупции как особого вида коррупции, определены субъекты коррупционных деяний, их цели и задачи, выделены характерные особенности политической коррупции.

Ключевые слова: политическая коррупция, бюрократическая коррупция, субъекты коррупционных деяний, властные институты, политическая элита, политические партии, властные полномочия.

Grinchak A. Ukrainian Political Corruption: Features

Annotation. In the article essence of political corruption is considered as the special type of corruption, certainly subjects of corruption acts, their aims and tasks, the characteristic features of political corruption are selected.

Key words: political corruption, bureaucratic corruption, subjects of corruption acts, imperious institutions, political elite, political parties, imperious plenary powers.

УДК 342

ШЛЯХИ ТА НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Гук А.С.

аспірант Запорізької державної інженерної академії

I. Вступ

Шляхи та напрями загальної соціальної ефективності державного управління – це ті, які дають можливість бачити і вимірювати досягнутий через державне управління рівень задоволення нагальних потреб, інтересів і цілей суспільства, окремої соціальної групи, конкретної особи. На їх основі можна визначити найголовніше: зв'язок державного управління і суспільства, та готовність першого до забезпечення динаміки й гармонійності другого. З погляду раціональності й ефективності державного управління важливо, щоб задоволення потреб і вирішення породжених ними проблем відбувалося стійко, надійно і безповоротно, з належною повнотою і в належний час, при оптимальному використанні суспільних ресурсів. Найбільш відомі дослідники цієї тематики – Г.В. Атаманчук, А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, В.В. Цветков та інші.

II. Постановка завдання:

- розкрити поняття ефективності державного управління;
- визначити основні шляхи та напрями підвищення ефективності державного управління;
- виокремити існуючі види ефективності державного управління.

III. Результати

Термін “ефективність управління” походить від лат. *effectivus* – досягати певного ефекту, потрібного результату, міри [4].

Проблеми державного управління розглянуто в наукових працях таких вітчизняних та зарубіжних учених, як: В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, В.Г. Афанасьєв, Л.Ю. Гордієнко, А.О. Дегтяр, В.Г. Дзюндзюк, А.Ф. Мельник, А.В. Мерзляк, Н.С. Миронова, О.Г. Мордвінов, В.В. Нікітін, О.Ю. Оболенський, В.М. Огаренко та ін., які досліджують питання створення системи, механізмів, методів державного управління. На сучасному етапі дедалі більше зростають вимоги до наукової обґрунтованості державного управління, що зумовлює об'єктивну необхідність розроблення та впровадження принципово нових чи кардинально модернізованих підходів у процесі виконання складних і важливих завдань державно-управлінської діяльності [8, с. 7].

Проблема визначення ефективності управління полягає, перш за все, в понятті результатів – об'єктивних фактів управління. Можна виділити три аспекти у виявленні економічного управління. Перший аспект – з'ясування того, чи дійсно виник результат управління, а не дія будь-яких інших суспільних моментів, прояв саморегульованого механізму керуючих об'єктів. Другий аспект – пошук джерел результату управління для того, щоб активніше та ширше його використовувати в наступних управлінських циклах. Третій аспект – встановлення взаємозалежності, взаємозв'язку між цілями, завданнями та моделями, які закладені в управлінських рішеннях, і реальними отриманими результатами управління. Кінцева інформація як характеристика результату управління виступає основою для послідовного порівнювального виміру управління та результатів управління й отримання відповідних уявлень про соціальну ефективність управління [4].

Проблема ефективності стосується всіх сфер, видів, форм, методів організації життєзабезпечення людини. Найбільшою мірою це властиве управлінню як діяльності, що проводиться людьми, стосовно людей та виключно в інтересах людей. Від рівня ефективності діяльності безпосередньо залежить добробут людини. Врешті-решт, ідеться про ефективність суспільної системи.

Суспільству, самій державі необхідні повні й достовірні знання про те, яку користь дають витрати на управління, у чому полягають об'єктивізація управління, глибина і дієвість його впливу на керовані процеси.

При аналізі поняття ефективності доцільно використовувати розробки економічної науки, в якій його розглянуто найбільш повно та всебічно. Економічна ефективність – це отримання максимуму можливих благ від наявних ресурсів. Для цього постійно мають зіставлятися блага і витрати, тобто обов'язкова умова ефективності – раціональна поведінка, яка полягає в прагненні до максимального прибутку (результату) за мінімальних витрат [6, с. 62]. Економічна ефективність здебільшого може бути зведена до фінансових показників. Так само проблема ефективності роботи органів управління в

багатьох випадках зводиться до ефективності праці службовців апарату, зміни їх чисельності, якості, витрат часу, а метою науки управління, виходячи з цього, вважають досягнення економічної і технічної ефективності за допомогою наукового спостереження й аналізу. Але за такого вирішення проблеми поза увагою науковців і практиків залишається найважливіша складова управлінської ефективності – соціальна. Незаперечним видається той факт, що система органів державного управління під час своєї діяльності повинна забезпечити позитивну її результативність, передусім у галузі реалізації прав і свобод особи. Під результативністю в літературі розуміється досягнення мети управлінської діяльності [9, с. 57].

Соціальна ефективність постає як частковий критерій ефективності суспільної праці [3, с. 38–39], саме вона переважно є основним показником результативності управлінської діяльності щодо забезпечення реалізації прав людини. Головна складність полягає в тому, що соціальну ефективність у більшості випадків неможливо визначити в кількісних показниках. Співвідношення і зіставлення витрат на державне управління та рівня обслуговування ними суспільних потреб і становить зміст ефективності державного управління. Але визначити її можна лише враховуючи всі елементи управління. І якщо визначення витрат на державне управління в більшості випадків не викликає труднощів, то чітких критеріїв виявлення соціальної віддачі від державного управління наука не розробила, більшість наукових праць з цієї теми присвячена окремим аспектам проблеми, без врахування їх взаємодії та взаємозалежності.

Зважаючи на те, що в науковій літературі існують різні визначення ефективності, обґрунтованим видається з'ясування тих елементів, які, на нашу думку, є найсуттєвішими при визначенні цього поняття.

По-перше, ефективність – це повне досягнення конкретної мети. При цьому найважливіше – обрати кілька завдань, які стануть важелем впливу на підсистеми, щодо яких вони розробляються. Особливого значення набуває потреба розмежування стратегічних цілей та цілей робочих (або проміжних). Ключові результати, що є складними для досягнення, значно більше залежать від непрогнозованих впливів, тому їх деталізація здебільшого недоцільна, хоча водночас неконкретне, загальне визначення стратегічної мети діяльності позбавить процес управління вектора руху. Рівень досягнення робочих цілей (які мають бути деталізовані) може розглядатися як важливий індикатор ефективності діяльності щодо досягнення стратегічної мети. При цьому ефективність управління в демократичній, соціальній та

правовій державі, насамперед, пов'язана з підвищенням якості життя людини.

По-друге, управлінська мета має бути реальною та соціально корисною, адже характер мети значною мірою впливає і на ефективність діяльності, оскільки будь-які зусилля можуть виявитися марними, якщо мета за існуючих умов є об'єктивно недосяжною або якщо мета реальна, але соціально шкідлива, тобто така, що не відповідає загальносвітовій тенденції до прогресивного розвитку суспільства, антидемократична. За таких умов оцінка ефективності стає сумнівною, оскільки порушується головний критерій – соціальна ефективність управління.

Третя складова – мінімальні витрати ресурсів та управлінської енергії – розглядалася в багатьох як управлінських, так і економічних наукових дослідженнях. Цілком справедливо зазначає В.В. Цвєтков, що “соціально-економічний розвиток можна забезпечити лише при зростаючому використанні управлінських ресурсів” [8, с. 46], тому хибною видається позиція тих учених та практиків державного управління, які основний потенціал щодо підвищення ефективності державного управління вбачають у скороченні видатків на функціонування апарату держави. Доцільніше прагнути до випереджального темпу зростання соціального ефекту управління порівняно з ресурсними та енергетичними витратами на його функціонування.

Наступний елемент – це оптимальний (у значенні “найбільш сприятливий”) строк досягнення мети. Своєчасність є важливою умовою ефективності управлінських рішень, а зрештою, й управлінської діяльності загалом. Зважаючи на це, своєчасність має розглядатися одночасно й як принцип адміністративної реформи. Оптимальний термін досягнення мети не повинен ототожнюватися зі швидкістю досягнення результатів. Адже не завжди швидке досягнення мети є оптимальним з огляду як суб'єкта, так і об'єкта управлінського впливу. Тому оптимальність терміну як елемента ефективності управління, на нашу думку, краще розглядати у значенні своєчасності, відповідності вимогам історичного періоду.

Останнім елементом доцільно вважати врахування зовнішніх і внутрішніх обставин, у яких здійснюється управління, зокрема державне. Ефективність системи суб'єктів державного управління залежить не лише від організаційної побудови цієї системи, ресурсного забезпечення, від професійності державних службовців або їх кількості та інших внутрішніх обставин (внутрішнього середовища), а й від врахування чинників зовнішнього середовища, які можуть бути невідконтрольними суб'єктам управління і тому значно впливатимуть на ефективність управлінської діяльності.

Враховуючи викладене, ефективність управління може бути визначена як повне досягнення реальної та соціально корисної конкретної управлінської мети за мінімальних витрат ресурсів та управлінської енергії в оптимальний термін з урахуванням обставин зовнішнього та внутрішнього характеру.

Отже, ефективність у найзагальнішому розумінні – це рівень досягнення мети або відношення досягнутого результату до поставленої мети. Ми вважаємо за необхідне включити до аналізу ефективності державного управління висвітлення умов, за яких може бути досягнуто максимальний збіг результату та мети, орієнтуючись при цьому на “ідеальний” стан системи, до якої вона повинна постійно прагнути. Оцінюючи ефективність системи органів державного управління, маємо постійно враховувати єдність і взаємозалежність суб’єкта і його компонентів та об’єкта управління. Іншою принциповою ознакою раціонального державного управління є якість функціонування системи, тобто рівень відповідності діяльності співробітників цієї системи встановленим правилам.

Під ефективністю державного управління пропонуємо розуміти отриманий соціальний ефект з урахуванням матеріальних і інтелектуально-трудових витрат, а також перетворення управлінських рішень в об’єктивну реальність (останнє називають об’єктивізацією управління). Не менш важливим є також показник результативності управління – якісний (описовий) або конкретний кількісний індикатор (критерій), що характеризує результативність управлінської діяльності в досягненні поставленої мети.

Тут доречно також нагадати, що управлінське рішення (особливо на державному рівні) можна вважати ефективним лише за умови, якщо найкращий результат на користь народу був отриманий у встановлених часових рамках і за мінімальних витрат [8, с. 50].

У державному управлінні під час оцінювання його результативності та ефективності повинні, як мінімум, порівнюватись:

- цілі, які практично реалізуються в ньому, з цілями, які об’єктивно детерміновані суспільними запитамі;
- цілі, які реалізовані в управлінських процесах, з результатами, одержаними внаслідок об’єктивізації державного управління (рішень і дій його управлінських компонентів);
- об’єктивні результати управління із суспільними потребами та інтересами;
- суспільні витрати на державне управління з об’єктивними результатами, одержаними внаслідок управління;
- можливості, закладені в управлінському потенціалі, з рівнем їх реального використання.

Виходячи з найпоширенішого трактування поняття ефективності, ефективність управління – це результат, порівняний із витратами на його досягнення (вони включають не лише прямі витрати на систему управління, а й витрати на реалізацію управлінських рішень). Проте це міркування не дає змоги кількісно визначити соціальні наслідки як результат досягнення мети управління. Визначити результат управління й оцінити зумовлений ним ефект дуже складно. Тому, насамперед, потрібно виділити критерії, на основі яких можна було б виміряти об’єктивізацію управління (наближення суб’єктивності управління до об’єктивних тенденцій, закономірностей, форм суспільної життєдіяльності) і висловити з цього приводу достовірні й обґрунтовані судження.

Критерії ефективності становлять собою ознаки, сторони, прояви управління, аналізуючи які можна визначати рівень і якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства.

З огляду на соціальну спрямованість цілей державного управління визначальною для його оцінювання є соціальна ефективність. Соціальна ефективність державного управління розкриває результати функціонування системи, тобто сукупності суб’єкта і керованих об’єктів державного управління, має комплексний характер.

Беручи до уваги зазначене, розрізняють три основних поняття ефективності державного управління:

- загальну соціальну ефективність державного управління;
- ефективність організації і функціонування суб’єктів державного управління;
- ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб [2, с. 229–230].

Критерії загальної соціальної ефективності покликані спрямовувати державне управління на потреби і проблеми суспільства та характеризувати управлінський рівень їх вирішення. Вони логічно мають включати не тільки результати суспільного виробництва, а й соціальні наслідки їх споживання, не тільки економічні, а й соціальні, духовно-ідеологічні, психологічні, політичні, історичні, екологічні, демографічні явища, тобто весь спектр явищ, відносин і процесів, необхідних для нормальної життєдіяльності людини.

До критеріїв загальної соціальної ефективності державного управління можна віднести:

- рівень продуктивності праці, співвіднесений зі світовими параметрами за її відповідними видами;
- темпи і масштаби приросту національного багатства;
- рівень життя населення порівняно зі стандартами розвинутих країн;

- впорядкованість, безпеку, сталість та надійність суспільних відносин, їх відтворення з наростаючим позитивним результатом [3].

Наведені узагальнюючі критерії загальної соціальної ефективності державного управління диференціюються за сферами суспільної життєдіяльності.

В умовах демократизації державного управління та зростання активності самоуправління керованих об'єктів державно-управлінської системи її ефективність визначається переважно оптимальністю меж втручання держави у функціонування сфер суспільної життєдіяльності.

Своєрідним шляхом визначення меж застосування важелів державного управління розглядають поняття "безпеки" як безпеки нації, суспільства та окремого індивіда. Відповідно до такого критерію ефективності державного управління як усунення зовнішніх загроз національній безпеці держава покликана забезпечити: гарантії державного суверенітету України та її територіальної цілісності; усунення територіальних претензій з боку інших держав; запобігання спробам втручання у внутрішні справи України з боку інших держав; усунення воєнно-політичної нестабільності, регіональних та локальних війн (конфліктів) у різних регіонах світу, наперед, поблизу кордонів України.

Крім того, зусиллями держави повинні забезпечуватися: економічна безпека, внутрішньополітична безпека, соціальна безпека громадян. Перелік загроз національній безпеці у цих сферах визначається Законом України "Про основи національної безпеки України" від 19.06.2003 р. У внутрішньополітичній сфері такими загрозами визначено: порушення з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування Конституції і законів України, прав і свобод людини і громадянина, в тому числі при проведенні виборчих кампаній; недостатню ефективність контролю за дотриманням вимог Конституції і виконанням законів України; можливість виникнення конфліктів у сфері міжетнічних і міжконфесійних відносин, радикалізації та виявів екстремізму в діяльності деяких об'єднань національних меншин та релігійних громад; загрозу виявів сепаратизму в окремих регіонах України; структурну та функціональну незбалансованість політичної системи суспільства, нездатність окремих її ланок до оперативного реагування на загрози національній безпеці.

У сфері економічної безпеки до загроз належать: істотне скорочення внутрішнього валового продукту; зниження інвестиційної та інноваційної активності; ослаблення системи державного регулювання і контролю у сфері економіки; нестабільність у правовому регулюванні відносин у сфері економіки,

зокрема фінансової політики держави; відсутність ефективної програми запобігання фінансовим кризам; зростання кредитних ризиків; критичний стан основних виробничих фондів у провідних галузях промисловості, агропромислового комплексу, системах життєзабезпечення; загострення проблеми підтримання в належному технічному стані ядерних об'єктів на території України; недостатні темпи відтворювальних процесів та подолання структурної деформації в економіці; критична залежність національної економіки від кон'юнктури зовнішніх ринків, низькі темпи розширення внутрішнього ринку; нераціональна структура експорту з переважно сировинним характером та низькою часткою продукції з високою часткою доданої вартості; велика боргова залежність держави, критичні обсяги державних зовнішнього і внутрішнього боргів; небезпечне для економічної незалежності України зростання частки іноземного капіталу в стратегічних галузях економіки; неефективність антимонопольної політики та механізмів державного регулювання природних монополій, що ускладнює створення конкурентного середовища в економіці; критичний стан з продовольчим забезпеченням населення; неефективність використання паливно-енергетичних ресурсів, недостатні темпи диверсифікації джерел їх постачання та відсутність активної політики енергозбереження, що створює загрозу енергетичній безпеці держави; "тінізація" національної економіки; переважання в діяльності управлінських структур особистих, корпоративних, регіональних інтересів над загальнонаціональними [3].

Нейтралізація і ліквідація наведеного переліку загроз національній безпеці можливі за умови забезпечення належного рівня ефективності державного управління, до найважливіших критеріїв оцінювання якої перші й належать.

Для оцінювання ефективності державного управління в країнах світу Світовим банком використовуються такі критерії:

- врахування думки населення і підзвітність державних органів. Ці показники дають змогу оцінити, наскільки громадяни країни мають можливість обирати уряд, а також оцінити такі аспекти життя суспільства, як свобода слова, свобода об'єднань, наявність вільних ЗМІ;
- політична стабільність і відсутність насилля. Цей критерій дає змогу оцінити наявні міркування щодо ймовірності дестабілізації і відсторонення уряду неконституційними методами чи із застосуванням насилля, в тому числі тероризму;
- ефективність роботи уряду. По суті, це передбачає оцінювання якості роботи державних службовців, рівня незалеж-

ності державних службовців від політичного тиску, якості розробки і реалізації політики, надійності відданості уряду заявленій політиці;

- якість законодавства. Дає змогу оцінити спроможність уряду формувати і реалізовувати раціональну політику і правові акти, які сприяють розвитку приватного сектора;
- верховенство закону. Врахування цього критерію означає оцінювання рівня впевненості різних суб'єктів у встановлених суспільством нормах, а також дотримання ними цих норм, зокрема ефективності примусового виконання договорів, роботи міліції, судів, рівня злочинності і поширення насилля;
- боротьба з корупцією. Цей критерій вимагає оцінювання рівня поширеності використання державної влади з корисною метою, включаючи дрібні і великі форми корупції, а також рівня "врахування" державою інтересів еліти і приватних підприємців [5].

Оцінювання ефективності державного управління за наведеними критеріями здійснюється Світовим банком на основі використання великих обсягів інформації, що одержується зі значної кількості різноманітних її джерел з метою здійснення порівняльного аналізу в розрізі різних країн.

Врахування зазначених підходів важливе для об'єктивного оцінювання ефективності державного управління в нашій країні і вироблення підходів до її підвищення.

Загальна соціальна ефективність державного управління досягається зусиллями двох складових системи: держави у вигляді її органів та посадових осіб і суспільства, його керованих об'єктів і самоуправлінських структур. Ця ефективність має сукупний характер і не дає чіткого уявлення про внесок до неї кожного з названих компонентів.

Оцінку стану організації і функціонування самої держави як суб'єкта управління суспільними процесами виражає ефективність організації і функціонування суб'єктів державного управління. Для цього слугує група критеріїв спеціальної соціальної ефективності державного управління, які розкривають і характеризують якість (рівень) усієї сукупності органів державної влади і місцевого самоврядування в єдності їх цілеполягання, організації і функціонування. Які проблеми вирішують керуючі компоненти, яким чином, які витрачають суспільні ресурси – ось питання, на які покликані дати відповідь ці критерії. Таких критеріїв можна виділити п'ять. Перш за все, це цілеорієнтованість організації і функціонування державно-управлінської системи, її великих підсистем та інших організаційних структур, що визначається через міру відповідності їх управ-

лінських впливів цілям, які об'єктивно впливають з їх ролі та місця в суспільстві.

Цілеорієнтованість організації і функціонування керуючих систем (підсистем) визначаються шляхом вивчення й оцінювання їх організаційної нормативної та іншої діяльності з погляду її відповідності цільовій спрямованості, встановленій для них. Це дає змогу виключати дублювання, паралелізм як у діяльності самих органів державної влади, так і в розподілі повноважень між ними та органами місцевого самоврядування, а також виявляти ділянки суспільної життєдіяльності, що залишилися поза необхідними управлінськими впливами.

Аналіз цілеорієнтованості керуючих компонентів передбачає:

- виявлення об'єктивно зумовлених і суспільно актуальних цілей та їх розгляд у розвитку з урахуванням суспільних потреб та інтересів;
- встановлення виміру цілей за конкретними результатами, тобто за характером і повнотою їх втілення в управлінських рішеннях і діях.

Другим критерієм спеціальної соціальної ефективності є витрати часу на вирішення управлінських питань і здійснення управлінських операцій. Це час, який витрачається на внутрішню управлінську діяльність, тобто на обробку і проходження управлінської інформації від "входу" до "виходу" в державно-управлінській системі в цілому (в державному апараті), відповідних підсистемах, організаційних структурах і об'єктах управління, тобто до отримання наперед визначеного прогнозованого (у процесі реалізації управлінського рішення може бути здійснено коригування кількісних показників мети) результату.

Досягнення визначених цілей з урахуванням найменших витрат часу, а також матеріальних, людських, фінансових ресурсів суттєво залежить від швидкості й адекватності реакції суб'єкта управління на об'єкт управління.

Як третій критерій спеціальної соціальної ефективності державного управління можна назвати стиль функціонування державно-управлінської системи, її підсистем та інших організаційних структур. У цьому випадку йдеться про реальну практику управлінської поведінки конкретних посадових осіб, прийоми, методи, способи функціонування органів влади, їх посадових осіб, при цьому слід зважати на зміст їх діяльності, роль і вплив. Ефективність управління значною мірою залежить від вибору обґрунтованого, найбільш раціонального стосовно характеру завдань стилю функціонування державно-управлінської системи.

Четвертий критерій спеціальної соціальної ефективності державного управління

відображає складність організації суб'єкта державного управління, його підсистем і ланок. Складність тієї чи іншої організаційної структури безпосередньо впливає на її внутрішню життєдіяльність (реалізацію внутрішніх функцій) і формування управлінських дій (здійснення зовнішніх функцій).

Важливе соціальне значення має п'ятий критерій, який відображає загальні (сукупні) – економічні, соціальні, технічні, кадрові та ін. – витрати на утримання і забезпечення функціонування державно-управлінської системи, її підсистем та інших організаційних структур. При їх аналізі й оцінюванні слід враховувати взаємозалежність між вартістю управління і соціальними результатами діяльності керованих об'єктів.

Взяті у взаємозв'язку критерії "цілі – час – стиль – складність – витрати" і розглянуті під кутом зору змісту і сили зумовлених ними управлінських дій, здатні досить повно характеризувати організацію і функціонування держави як суб'єкта управління суспільними процесами.

Остання група критеріїв – це критерії індивідуальної соціальної ефективності, за якими, нашу на думку, має оцінюватися ефективність посадових осіб органів державного управління. Посадова особа як індивідуальний представник державного органу наділений відповідною компетенцією, здійснює від його імені діяльність, результативність та ефективність якої не збігається за змістом з ефективністю органу. Критерієм цього класу ми вважаємо імідж працівників державного апарату, їх правову культуру, оскільки в більшості випадків посадова особа асоціюється у громадян із посадою, яку вона обіймає в державному апараті. Підвищуючи авторитет кожної окремої посадової особи, ми підвищуємо авторитет органу державного управління, що сприяє відповідно ефективності його діяльності.

Охарактеризувавши в загальному вигляді різні групи критеріїв соціальної ефективності державного управління в цілому та системи його органів зокрема, ми визначили теоретико-методологічні засади, на підставі яких можна оцінювати рівень організації і функціонування держави та системи її органів (державного апарату) у сфері управління й окреслювати, виходячи з цього, основні напрями організаційно-правового забезпечення ефективності і якості системи суб'єктів державного управління.

IV. Висновки

У державному управлінні під час оцінювання його результативності та ефективності повинні, як мінімум, порівнюватись: цілі, які практично реалізуються в ньому, з цілями, які об'єктивно детерміновані суспільними запитамі; цілі, які реалізовані в управлінських процесах, з результатами, одержа-

ними внаслідок об'єктивізації державного управління (рішень і дій його управлінських компонентів); об'єктивні результати управління із суспільними потребами та інтересами; суспільні витрати на державне управління з об'єктивними результатами, одержаними внаслідок управління; можливості, закладені в управлінському потенціалі, з рівнем їх реального використання.

Шляхи та напрями загальної соціальної ефективності покликані спрямовувати державне управління на потреби і проблеми суспільства та характеризувати управлінський рівень їх вирішення. Вони логічно мають включати не тільки результати суспільного виробництва, а й соціальні наслідки їх споживання, не тільки економічні, а й соціальні, духовно-ідеологічні, психологічні, політичні, історичні, екологічні, демографічні явища, тобто весь спектр явищ, відносин і процесів, необхідних для нормальної життєдіяльності людини.

До критеріїв загальної соціальної ефективності державного управління можна віднести: рівень продуктивності праці, співвіднесений зі світовими параметрами за її відповідними видами; темпи і масштаби приросту національного багатства; рівень життя населення порівняно зі стандартами розвинутих країн; впорядкованість, безпеку, сталість і надійність суспільних відносин, їх відтворення з наростаючим позитивним результатом.

Загальна соціальна ефективність державного управління досягається зусиллям двох складових компонентів системи: держави у вигляді її органів та посадових осіб і суспільства, його керованих об'єктів і самоуправлінських структур. Ця ефективність має сукупний характер і не дає чіткого уявлення про внесок до неї кожного з названих компонентів.

Закінчуючи розгляд шляхів та напрямів ефективності державного управління, доцільно згадати, що існує і певний набір критеріїв щодо адміністративних процедур та проходження державної служби, яких повинні дотримуватися органи державної влади, щоб відповідати цінностям демократичного суспільства. Європейський адміністративний простір побудований на таких засадах: надійність та можливість прогнозування (правова впевненість); відкритість і прозорість; відповідальність; ефективність та результативність. Ці критерії становлять сутність європейського адміністративного простору, який формується зі спільних стандартів для здійснення державного управління, що визначаються законом і запроваджуються через систему заходів, процедур та механізмів підзвітності. Держави – кандидати до вступу в ЄС, серед яких знаходиться й Україна, повинні спиратися на них при реформуванні систем державного управління.

Література

1. Атаманчук Г.В. Демократизм и эффективность советского государственного управления (методологические аспекты) / Г.В. Атаманчук // Проблемы партийного и государственного строительства. – М., 1981.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления / Г.В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 674 с.
3. Воронкова В.Г. Теория та історія державного управління : навч.-метод. посіб. / В.Г. Воронкова. – Запоріжжя : ЗДІА, 2009. – 232 с.
4. Государственное и муниципальное управление : справочник. – М. : Магистр, 1997. – 496 с.
5. Державне управління : підручник / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна ; за ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання, 2009. – 582 с.
6. Леонова А.О. Эффективность государственного управления в контексте евроинтеграции Украины : навч.-метод. посіб. / А.О. Леонова, В.П. Давидова, О.О. Новачук. – К. : ДПА України, 2007. – 390 с.
7. Мордвінов О.Г. Деякі підходи до оцінювання ефективності державного управління / О.Г. Мордвінов, В.О. Желябін // Держава та регіони. – 2009. – № 3. – С. 49–54.
8. Інформаційне забезпечення державного управління земельними ресурсами України : монографія / А.В. Мерзляк, В.А. Боклаг. – Запоріжжя : Вид-во КПУ, 2010. – 152 с.
9. Экономика : учебник / под ред. д-ра экон. наук А.С. Булатова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2002. – 896 с.
10. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В.В. Цветков. – Х. : Право, 1996. – 192 с.
11. Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс / В.Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2002. – 320 с.

Гук А.С. Шляхи та напрями підвищення ефективності державного управління

Анотація. Досліджено шляхи та напрями підвищення ефективності державного управління. Виявлено проблеми в розвитку загальної соціальної ефективності державного управління, у функціонуванні організаційної діяльності, роботі суб'єктів державного управління, а також у діяльності управлінських органів та посадових осіб.

Ключові слова: ефективність управління, загальна соціальна ефективність державного управління, ефективність організації і функціонування суб'єктів державного управління, ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб.

Гук А.С. Пути и направления повышения эффективности государственного управления

Аннотация. Исследованы пути и направления повышения эффективности государственного управления. Обнаружены проблемы в развитии общей социальной эффективности государственного управления, в функционировании организационной деятельности, работе субъектов государственного управления, а также в деятельности органов управления и должностных особ.

Ключевые слова: эффективность управления, общая социальная эффективность государственного управления, эффективность организации и функционирования субъектов государственного управления, эффективность деятельности органов управления и должностных особ.

Guk A. The Ways and Directions of the Rise of the Public Administration's Efficiency

Annotation. The ways and directions of the rise of the public administration's efficiency are analyzed. The problems in the development of general social efficiency of public administration, problems in functioning of organizational activity, in the work of the public administration's subjects and in the activity of controls and officials are revealed.

Key words: efficiency of administration, general social efficiency of public administration, efficiency of the organization and functioning of public administration's subjects, the efficiency of the activity of controls and officials.

УДК 35:336.761

ОПТИМІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФОНДОВОГО РИНКУ**Кіктенко О.В.**кандидат наук з державного управління, докторант
Класичний приватний університет**I. Вступ**

Оптимізація системи регулювання фондового ринку передбачає реалізацію в цьому процесі принципів комплексності та концептуальності, інтенсивне впровадження регулятивних інновацій та синхронізації відповідних заходів для становлення в Україні ефективного фондового ринку, чітку детермінацію основних складових процесу регулювання. Головні доміанти оптимізації – “розвиток”, “адаптація”, “реалізація” – опосередковують тісну взаємодію окремих елементів єдиного процесу регулювання фондового ринку на трьох ієрархічних рівнях: законодавчому, нормативному й оперативному.

Державне регулювання фондового ринку в нинішній непростій обстановці глобальної реформи економіки слід здійснювати в більш жорсткому режимі, ніж у нормальних умовах уже сформованого ринку. Водночас цей процес не повинен мати характер надмірного втручання, порушувати природний хід фондових процесів на ринку.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати сучасний стан фондового ринку та подати пропозиції щодо системи регулювання фондового ринку.

III. Результати

З боку держави необхідним є стимулювання регіональних фондових ринків, підтримка торгівлі цінними паперами у “відсталих”, з цього погляду районах України шляхом звільнення їх від плати за одержання дозволу на здійснення посередницької діяльності з випуску й обігу цінних паперів.

На відміну від розвинутих з економічного погляду держав в Україні переважає позабіржовий неорганізований ринок. На організаційно оформлені ринки у нас припадає сьогодні менше ніж 3% від загального обсягу торгів усіма видами цінних паперів. Необхідність концентрації торгівлі цінними паперами на організованих ринках зумовлена прагненням забезпечити прозорість фондового ринку, залучити до нього, у першу чергу, іноземних інвесторів. Проте це має відбуватися природним шляхом у міру розвитку фондового ринку, а не досягатися штучно, жорсткими адміністративними заходами.

У сфері державного регулювання доцільно також розширити самостійність місцевих органів влади у сфері оподаткування, в частині введення місцевих податків під забезпечення випуску муніципальних облігацій. Це створить надійну фінансову основу для виконання органами влади своїх боргових зобов'язань, для захисту інтересів інвесторів.

Необхідно знизити граничний розмір припустимої емісії облігацій місцевих позик з 30% до 15% дохідної частини місцевого бюджету з метою підвищення надійності зазначених фондових інструментів в умовах фінансової кризи, відновлення довіри потенційних інвесторів до українських державних цінних паперів на регіональному рівні.

При забезпеченні випуску муніципальних облігацій потрібна розробка діючого механізму застави, що має відповідати таким вимогам: вартість застави слід оцінювати незалежним експертам; застава повинна мати ліквідний характер; треба буде передбачити процедуру відчуження заставного майна, його подальшого використання за рахунок погашення боргів за облігаціями місцевих позик.

Інтеграція національних ринків цінних паперів пов'язана з глобальною інтеграцією національних економік. Створюються міжнародні організації (асоціації) з цінних паперів (Міжнародна федерація фондових бірж), у межах яких фахівці та організації національних фондових ринків можуть тісніше співпрацювати.

Необхідною умовою надання економічній динаміці нового характеру, який базується на інноваційно-інвестиційних засадах, має стати розбудова інфраструктури вітчизняного ринку капіталів, у центрі якої – фондовий ринок, яка забезпечує базові параметри цього ринку – права власності і фіксація зміни цих прав.

Чимало недоліків Національної депозитарної системи України можуть бути усунуті в разі зосередження в законодавчому порядку депозитарної діяльності на одному типі фінансових інституцій – комерційних банках. Тільки вони можуть ефективно виконувати функції реєстраторів, зберігачів і депозитаріїв цінних паперів.

Це зумовлено тим, що банки мають стійке фінансове становище, що дає їм змогу бути фінансово незалежними від емітентів, а тому у своїй депозитарній діяльності вони підпорядковуються тільки вимогам законодавства, а не бажанням директорату акціонерних товариств. Крім того, тільки банки з фінансового погляду здатні гарантувати цілість цінних паперів і компенсувати можливі збитки в результаті здійснення депозитарної діяльності, а також здійснювати істотні витрати з її технічного забезпечення.

Народжуються нові фінансові та технічні інструменти, що сприяють захисту інвесторів від ризику. Удосконалюються стандарти фондових бірж. Це приводить до зміцнення стабілізації на фондовому ринку, оскільки усувається можливість виникнення великої різниці курсів цінних паперів.

У сфері державного регулювання діяльності бірж особливу увагу необхідно приділити таким питанням, як сприяння концентрації попиту та пропозиції на біржах шляхом ліцензування, законодавчого обмеження кола біржових товарів, організаційної концентрації регулятивних і наглядових процедур держави у формі створення державної комісії з товарних бірж [2]. Але незважаючи на це, на жаль, біржі, які здійснюють практичну діяльність на території області, поки ще не впливають суттєвим чином на процеси формування фондового ринку. Причиною такого стану є, насамперед, все ще нестабільна економічна ситуація в Україні, недосконала законодавча база, як загальноекономічна, так і біржова, відсутність надійної розрахунково-реєстраційної біржової системи, цивілізованого позабіржового ринку та ринку ф'ючерсних контрактів [2].

З розвитком фондових ринків та інтенсивного впровадження регуляторних інновацій, розвиваються фінансові інновації інструменти цього ринку. Це стосується як технічних, так і фінансових нововведень. Технічні нововведення (мова йде про нові різновиди цінних паперів) у принципі суттєвої ролі не відіграють, вони є лише привабливими джерелами вкладення коштів для того чи іншого інвестора. Інша річ, коли йдеться про фінансові інструменти, котрі є самою суттю операцій на фондовому ринку [3].

У нестабільному, мінливому міжнародному оточенні, коли відсоткові ставки та валютні курси часто змінюються, інвесторам та емітентам доводиться постійно пристосовуватися до обставин; вони також прагнуть максимально скористатися перевагами податкового законодавства. Фінансові інновації мають на меті найкраще задовольняти ці потреби. Для їх швидкого введення в дію міжнародні ринки є більш сприятливими, ніж національні, бо тут їх не зупиняє жодна регламентація. Усі фінансові інструменти, які

діють сьогодні, колись теж були фінансовими інноваціями – акції, облігації, векселі, чеки та ін.

Фінансова інновація стосовно міжнародного ринку позикових капіталів полягає у створенні й поширенні нових форм та гібридів валютно-кредитних, фінансових інструментів або операцій. У ширшому розумінні фінансова інновація охоплює й інші нововведення – нові види банківських рахунків та послуг, зміни та розширення функцій кредитних інститутів, використання у кредитно-фінансовій сфері комп'ютерів, електронних засобів зв'язку, супутників, різноманітної автоматики та ін.

Міжнародний ринок позикових капіталів буквально насичений фінансовою інновацією – процес інновації сьогодні охоплює всі без винятку сегменти міжнародного ринку. Численні нові інструменти досить важко класифікувати. Як правило, всі нововведення відповідають певним практичним потребам, серед яких найважливіші – перерозподіл цінних та кредитних ризиків, збільшення ліквідності, зниження вартості позик та отримання доступу до необхідного ринку. Іноді нові інструменти поділяють на гарантійні, страхові, арбітражні та кредитні, що в принципі відповідає названим функціональним особливостям [1].

Зміцнення інвестиційного клімату, підвищення конкурентоспроможності національної економіки, прозорості фондового ринку, чітких і зрозумілих “правил гри”. Нерозвинутість системи регулювання фондового ринку формує певну деформованість загалом фінансової системи, у якій встановлюється монополізм комерційних банків щодо надання позикових інвестиційних ресурсів, що ускладнює доступ вітчизняного бізнесу до фінансів.

Зарубіжні експерти називають три основні причини виникнення мегарегуляторів на фінансових ринках. Першою є зростання кількості та ролі фінансових конгломератів, у яких єдиний власник володіє кількома фінансовими установами. Ці установи надають послуги, які належать до різних сегментів фінансового ринку. Другою причиною є перехресні пропозиції фінансових послуг: банки пропонують послуги щодо колективного інвестування, брокерсько-дилерські компанії – послуги інвестиційного банку, страхові компанії надають пенсійні послуги тощо. Третя причина полягає в сек'юритизації фінансових продуктів.

Не останню роль у створенні фінансових мегарегуляторів відіграє ряд таких чинників: надання фінансовими установами тих послуг, які раніше надавались виключно організаторами торгівлі на фондовому ринку; вихід на фінансовий ринок великих підприємств реального сектора і торгівлі; дивер-

сифікація фінансових інструментів та засобів їх продажу, які виникають внаслідок розвитку електронної торгівлі, у тому числі використання Інтернет-мережі. У зв'язку із цими тенденціями відбувається поступова консолідація регулювання сегментів фінансового ринку, які раніше розвивались окремо.

Механізми регулювання фінансових ринків різняться між собою залежно від того, за яким принципом здійснюється регулювання – інституційним чи цільовим. Інституційний підхід передбачає спрямованість регулювання на діяльність певних фінансових установ. При цільовому один регулятор здійснює контроль за платоспроможністю фінансової установи, інший наглядає за її відносинами з клієнтами, розвитком конкуренції тощо.

Нездатність держави результативно впливати на поточні процеси та постійний конфлікт державних органів, що регулюють фондовий ринок, призводить до такого: слабкий контроль за виконанням уже наявних законодавчих і нормативних актів з питань регулювання ринку цінних паперів; невідпрацьованість системи взаємодії органів державного регулювання фондового ринку; переважна орієнтація учасників ринку на спекулятивний дохід, відсутність інтересу до довгострокових інвестицій [3].

Для створення ефективних механізмів фондового ринку забезпечують потік інвестицій у реальний сектор економіки, необхідний комплекс нормативно-законодавчого організаційного, економічного, політичного, соціально-психологічного характеру, спрямований на створення стійкої системи функціонування українського фондового ринку, що динамічно розвивається.

Метою регуляторних органів є знаходження балансу між забезпеченням динамічного розвитку національної інфраструктури фінансового ринку (включаючи певний протекціонізм і допомогу національній інфраструктурі) та виконанням завдань із забезпечення захисту інтересів інвесторів та емітентів. Країна, яка не бажає опинитися на задвірках світової економіки, повинна виконувати ряд вимог при проведенні економічної політики: встановлення і підтримання макроекономічної стабільності; поетапне введення юридичних норм, що відповідають міжнародним стандартам; забезпечення збалансованості платіжного балансу.

Для країн, у яких ринкові інститути тільки формуються, стають значущими питання

державної, фінансової та податкової дисципліни, а також контроль за рухом капіталу, спрямований на мінімізацію його вивезення в офшорні зони та світові фінансові центри. Від рішення проблем регулювання операцій на фінансовому та фондовому ринку, у тому числі впровадження єдиних міжнародних стандартів держави, залежить майбутній розвиток фондових і фінансових ринків держави [4].

IV. Висновки

Таким чином, за результатами проведеного аналізу, необхідно зазначити, що біржова торгівля області, як і всієї України, не набула належного розвитку і потребує подальшого вдосконалення.

У цілому за результатами проведеного моніторингу функціонування бірж за останні роки можна зробити висновок, що в регіонах України поки що не сформувався біржовий механізм, адекватний вимогам ринкової економіки до цього елемента інфраструктури ринку. Отже, комплексний підхід до стабілізації біржової діяльності полягає, насамперед, у створенні відповідних законодавчих передумов для перетворення сучасного біржового ринку України у цивілізований строковий біржовий ринок, який може зацікавити підприємців всіх регіонів у використанні сучасних вискоєфективних біржових інструментів. Удосконалення біржової діяльності по регіонах України слід розпочинати зі створення єдиної правової основи для функціонування бірж, контролю за їхньою роботою з боку державних органів, ліцензування діяльності бірж і учасників біржової торгівлі, встановлення відповідної системи оподаткування.

Література

1. Бралатан В.П. Розвиток біржового ринку в Україні / В.П. Бралатан // Економіка АПК. – 2006. – № 2. – С. 126–129.
2. Міщук Г.Ю. Державне регулювання розвитку біржового товарного ринку / Г.Ю. Міщук // Економіка АПК. – 2005. – № 1. – С. 87–92.
3. Прилипко В.С. Розвиток фондового ринку і перспективи зростання інноваційного потенціалу акціонерних товариств / В.С. Прилипко // Економіка і прогнозування. – 2006. – № 4. – С. 92–107.
4. Сохацька О.М. Зарубіжні фінансові ринки / О.М. Сохацька // Фінанси України. – 2000. – № 4. – С. 59–66.

Кітченко О.В. Оптимізація системи державного регулювання фондового ринку

Анотація. Стаття присвячена вирішенню практичних проблем удосконалення регіональної системи розвитку біржового ринку. Проаналізовано сучасний стан фондового ринку. Визначено шляхи оптимізації системи регулювання фондового ринку, розвитку його найважливіших сторін.

Ключові слова: фондовий ринок, біржові інструменти, ринок, процес регулювання, інфраструктура ринку, розвиток, біржовий ринок.

Киктенко О.В. Оптимизация системы государственного регулирования фондового рынка

Аннотация. Статья посвящена решению практических проблем совершенствования региональной системы развития биржевого рынка. Проанализировано современное состояние фондового рынка. Определены пути оптимизации системы регулирования фондового рынка, развития его важнейших сторон.

Ключевые слова: фондовый рынок, биржевые инструменты, рынок, процесс регулирования, инфраструктура рынка, развитие, биржевой рынок.

Kiktenko O. Optimization of State Regulation of Stock Market

Annotation. Article is devoted to solving practical problems of improving the regional system of exchange market. The contemporary state of the stock market. The ways of optimization of stock market regulation, development of its major parties.

Key words: stock market, stock market instruments, market, process control, infrastructure, market development, stock market.

УДК 37.014.61+379.12+378.1

РЕФОРМИ В СИСТЕМІ ОСВІТИ ТА ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ОСВІТНЬОЇ ПОЛІТИКИ В РОЗВИНУТИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

Козарь Т.П.

кандидат наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет

I. Вступ

Знання сучасного стану та тенденцій в освіті становить основу для її прогнозування й доцільного оновлення, підвищення рівня цілісності, системного управління нею. При реформуванні вищої освіти, з одного боку, враховуються пріоритети збереження культурної різноманітності національних систем освіти, а з іншого – завдання поліпшення міжнародної співпраці, мобільності, працевлаштування студентів у європейському просторі, міжнародної конкурентоспроможності закладів вищої освіти. Система вищої освіти кожної країни, як і культура її народу, є унікальним явищем, незрівнянно складнішим, ніж інші системи. Тому питання про виявлення особливостей державної освітньої політики та реформ у системі освіти в розвинутих європейських країнах є надзвичайно актуальним, зважаючи на те, що державна освітня політика України на сьогодні чітко визначила орієнтир на входження в освітній простір Європи.

Аналізуючи сьогодення сучасного стану освіти та особливості реалізації державної освітньої політики європейських країн, науковці вказують на різну кількість явищ, змін та інновацій. Так, А. Сохнич, М. Смолярчук визначають “реформи освіти, які здійснюються у даний час у різних країнах, перш за все зумовлені об’єктивними вимогами розвитку економіки, науки і техніки” [16, с. 420]. Л. Іщук зазначає, що “кожна серйозна зміна освіти – це глобальний процес, а тому для його здійснення бажаний суспільний консенсус, згода на зміни всіх учасників від школярів та їхніх сімей до політиків найвищого рангу” [9, с. 309]. О. Босак вважає, що “європейська інтеграція розглядається в Україні як процес внутрішньої трансформації суспільства на основі європейських цінностей, утвердження в Україні “нової” моделі якості” [4, с. 320]. Європейська освіта, як зауважує В. Андрущенко, “характеризується відкритістю і прозорістю наукових і методичних пошуків; вона налаштована на якомога більш широкі міжнародні контакти і досягла в цьому серйозних успіхів. Подібним шляхом має розвиватись і освіта України” [2, с. 16]. Слушними є слова Л. Пуховської, що

“...за наявності спільних тенденцій в усвідомленні значення освіти в різних країнах виявляються свої національні традиції” [14, с. 8].

II. Постановка завдання

Мета статті – здійснити аналіз сучасного стану та змісту реформ європейської вищої освіти в контексті Болонського процесу, визначити особливості державної освітньої політики в розвинутих європейських країнах.

III. Результати

Кінець XX і початок XXI ст. можна охарактеризувати як еру проблем освіти, пов’язаних з виникненням і функціонуванням досить великої кількості моделей освіти. Сьогодні людство зіткнулося з наростанням найрізноманітніших криз: екологічної, інформаційної, національної та ін. [13, с. 49]. І тому воно свідомо звертається до випереджально-адаптаційних можливостей освіти. Не випадково XXI ст. оголошено ЮНЕСКО “Століттям освіти”. Уже чверть століття теоретики в різних країнах світу працюють над ідеєю “Освіта для XXI століття”, виношуючи та корегуючи нову парадигму, щоб підготувати людей до мінливого світу.

Зростання інтересу до освіти, зокрема вищої, зумовлене кількома чинниками, а саме:

- занепокоєнням суспільства зростанням загальних витрат на освіту, адже у світлі цієї проблеми розглядається питання про пріоритет вищої освіти щодо інших суспільно необхідних сфер діяльності;
- помітним розширенням системи вищої освіти в Західній Європі;
- зростанням відкритості сьогодишнього суспільства [12].

Реформи вищої освіти, відомі як Болонський процес, розпочалися тоді, коли керівники європейських держав поставили амбіційне завдання: подолати економічне й наукове відставання об’єднаної Європи від США та Японії. Методологічною та соціально-політичною основою для розвитку освіти на світовому рівні, вибору пріоритетів цього розвитку спочатку стали, як відомо, резолюції та рекомендації ЮНЕСКО з питань освіти, зокрема: “Рекомендації щодо освіти у дусі міжнародного взаєморозуміння, спів-

праці, миру та освіти в галузі прав людини та основних свобод особистості” (Париж, 1974 р.), “Всесвітня програма дій в галузі освіти з прав людини та демократії” (Монреаль, 1993 р.), “Декларація Міністрів, прийнята на 44-й сесії Міжнародної конференції з питань освіти” (Женева, 1994 р.), “Інтегровані рамки дій в галузі освіти в дусі миру, прав людини та демократії” (Париж, 1995 р.), Міжнародна стандартна класифікація освіти (МСКО, ЮНЕСКО, 1997 р.). У 1997 р. під егідою Ради Європи та ЮНЕСКО було розроблено і прийнято Лісабонську конвенцію про визнання кваліфікацій з вищої освіти в європейському регіоні, яку підписали 43 країни (у тому числі й Україна). Ця угода декларує наявність і цінність різноманітних освітніх систем та ставить за мету створення умов, за яких більша кількість людей, скориставшись усіма цінностями й здобутками національних систем освіти та науки, зможуть бути мобільними на європейському ринку праці [3].

Освіта в Європі – це використання культурних надбань різного рівня диференціації та глибини. Зміст і мета державної освітньої політики в країнах Європи – це підвищення якості освіти до світового рівня та посилення здатності конкурувати з прогресивнішими американською й азійською освітніми системами. Європейське співтовариство нині хвилюють питання гарантування державою якісної освіти та реалізація цих гарантій з проекцією на можливість набуття молоддю життєвих компетентностей для її успішного входження в сучасне суспільство. Щодо шляхів досягнення цих цілей прийнято вважати, що ними виступають:

- стандартизація інформації про дипломи (додаток до диплома);
- перехід до кредитно-трансферної системи оцінювання знань;
- нарощування мобільності викладачів і студентів.

В основі Болонського процесу як стратегії суспільного розвитку лежить переконання, з яким погоджується більшість європейських країн і академічних організацій, що в епоху глобалізації необхідно прагнути до максимальної сумісності систем вищої освіти.

Болонський процес – це своєрідний рух освітніх національних систем до єдиних критеріїв і стандартів, які утверджуються в Європі. Головна його мета – консолідувати зусилля наукової й освітньої громадськості та урядів для істотного підвищення конкурентоспроможності європейської вищої освіти й науки у світовому вимірі, а також для підвищення ролі цієї системи в соціальних перетвореннях [11, с. 80].

Болонський процес передбачає структурне реформування національних систем вищої освіти країн Європи, зміну освітніх

програм і проведення необхідних інституційних перетворень у вищих навчальних закладах Європи. Проте він не передбачає уніфікації змісту освіти. Навпаки, у багатьох документах Болонського процесу зазначено, що кожна країна-учасниця повинна зберегти національну палітру, самобутність та надбання в змісті освіти й підготовці фахівців з вищою освітою, а далі запровадити інноваційні прогресивні підходи до організації вищої освіти, які є властивими ЄПВО. На всіх етапах Болонського процесу проголошено, що він добровільний, полісуб'єктний; такий, що ґрунтується на цінностях європейської освіти й культури; такий, що не нівелює національних особливостей освітніх систем різних країн Європи; багатоваріантний, гнучкий, відкритий, поступовий.

Європейське співтовариство під тиском інтеграції ринку праці вживає серйозних заходів з інтеграції освітньої сфери для приведення у відповідність різних систем вищої освіти – якщо не до одноманітної, то принаймні до відповідної форми. На практиці це означає, перш за все, повсюдний перехід у європейських країнах до єдиної освітньої системи з відповідними навчальними програмами і можливість переходу з одного навчального закладу до іншого (незалежно від країни базування) з гарантією ідентичності кінцевого результату освіти.

В умовах глобалізації “стрімкого розвитку набувають ті країни, де найкращим чином побудована система використання знань, а не їх виробництво” [4]. Глобалізація освіти відбувається нерівномірно: наразі лідирують у цій царині США, які контролюють третину міжнародного ринку освітніх послуг, за ними йдуть Великобританія – 13%, Німеччина – 10%, Франція – 9% [10, с. 62].

В Європі в останнє десятиріччя ХХ ст., в умовах переорієнтації на науково спрямований розвиток економіки, високими темпами відбувалося перепрофілювання в бік розвитку інформатики й інформаційних послуг. Останні передбачають підвищення ролі інтелектуального компонента і, як наслідок, зростання ролі вищої освіти.

Система освіти в усіх розвинутих європейських країнах зазнає суттєвих змін, причому не лише кількісних, а й якісних. Збільшується обсяг молоді, охопленої навчанням, і терміни освіти, ускладнюються її завдання. Досить ефективною для європейської вищої освіти є тенденція вдосконалення та розширення короткої й професіоналізованої вищої освіти. Вища освіта в розвинутих країнах світу стала сьогодні доступною не тільки для елітних прошарків суспільства. Вона фактично перетворилася на масове явище, потужний фактор розвитку й модернізації суспільства [13, с. 49]. Створення диференційованої системи вищої освіти, з

одного боку, дає змогу задовільнити різнобічні інтереси студентів, підвищити шанси вихідців із малозабезпечених прошарків суспільства на здобуття вищої освіти, з іншого – більшою мірою відповідає проблемам економіки в спеціалістах різного профілю й рівня кваліфікації.

Наведемо загальні для європейського регіону вищої освіти тенденції та їх специфічні прояви:

- перетворення елітарної вищої освіти на загальну, кількісне зростання контингенту студентів та їх мобільності;
- подовження тривалості обов'язкової освіти;
- ускладнення структури вищої освіти та урізноманітнення мережі ВНЗ;
- збільшення та зростання ролі сектора недержавної вищої освіти;
- професіоналізація вищої освіти;
- удосконалення системи управління вищою освітою, забезпечення її якості;
- розробка механізмів інтеграційної політики в галузі вищої освіти.

У розвинутих країнах світу великий спектр урізноманітнення вищих начальних закладів. Тут виділяють такі основні системи освіти:

- унітарну (до її складу входять лише університети або заклади відповідного типу). Вони діють у Великобританії, Італії, Іспанії, Фінляндії та Швеції;
- бінарну (у ній, поряд з традиційним університетським сектором, досить численні спеціалізовані заклади). Така система характерна для Австрії, Бельгії, Данії, Ірландії, Нідерландів, Німеччини, Франції, Швейцарії та інших країн [7].

Моделі державного управління в системі вищої освіти в розвинутих європейських країнах характеризуються інтеграційними чинниками (історичні, політичні і соціальні умови, культурно-національні традиції, погляди, сучасні міжнародні тенденції).

Сучасна освітня політика європейських країн базується на взаємозв'язку систем державного та громадського управління, що завдяки їх ефективній взаємодії сприяють розвитку європейських освітніх систем. Серед країн, авторитет освіти яких поширюється на весь європейський континент, – Великобританія, Німеччина, Франція. Не менш цікавим є досвід формування систем освіти Італії, Швеції, Естонії, Фінляндії.

Організація управління й контролю в системі вищої освіти і європейських країнах надзвичайно різноманітна: від автономії (Німеччина) до контролю державними національними службами (Англія) та прямих інструкцій уряду й міністра національної освіти (Франція) [5; 8; 15]. З організаційного погляду в більшості країн управління освітою здійснюється на трьох рівнях: центра-

льному, регіональному й місцевому [1, с. 93]. Центральний (або верхній) рівень управління (часто є еквівалентом національного) зазвичай представлений національним міністерством (або департаментом) освіти, а в деяких країнах – двома міністерствами – освіти та вищої освіти. У більшості європейських держав (Греція, Ірландія, Ісландія, Італія, Норвегія, Португалія, Франція та ін.) цей рівень наділений найбільшим обсягом повноважень щодо прийняття рішень з головних проблем організації й змісту освіти [1, с. 93].

Механізми державного управління в системі вищої освіти в європейських країнах характеризуються різноманітністю централізованих і децентралізованих видів управління, кожен з яких по-різному впливає на розвиток системи вищої освіти країни. Найважливішою ознакою високого рівня розвитку та демократизації державного управління в європейських країнах є активна участь в управлінні освітою місцевого самоврядування, що має складну структуру виконавчих органів, вирішує змістові та організаційні питання, залучає громадськість.

IV. Висновки

Аналіз загальних тенденцій, що відбуваються в європейській вищій освіті, показує, що різноманітність та якість європейської освіти є високою, європейські заклади вищої освіти сьогодні виходять на міжнародний ринок з пропозиціями, які цікавлять студентів з інших частин світу. Спостерігається значне зростання пропозицій щодо здобуття європейської вищої освіти, що розширює сферу вибору студентами вищих навчальних закладів. Зростає мобільність між вищими навчальними закладами та між державами.

Реформи в системі освіти європейських країн, що реалізуються в контексті Болонського процесу, спрямовані на створення прозорості між національними європейськими системами, які відрізняються в багатьох аспектах і які іноді дуже важко привести до спільного знаменника. Освітня політика розвинутих європейських країн націлена на успішне конкурування європейської вищої освіти на світових ринках. Загальною тенденцією у формуванні та реалізації освітньої політики в європейських країнах стає розвиток громадської складової в системі управління освітою та децентралізація, хоча в кожній країні вона має свої особливості.

Перспективи подальших розвідок вбачаються в подальшому дослідженні та здійсненні порівняльного аналізу державних освітніх політик європейської трійки: Великої Британії, Німеччини, Франції, адже авторитетний досвід цих країн – лідерів у формуванні освітніх систем є надзвичайно корисним прикладом для реалізації державної

освітньої політики України, спрямованої на інтеграцію вітчизняної системи освіти до європейського освітнього простору.

Література

1. Алферов Ю.С. Местные органы управления образованием за рубежом: проблемы модернизации реформирования / Ю.С. Алферов // Педагогика. – 1991. – № 6. – С. 92–99.
2. Андрущенко В. Основні характеристики європейської вищої освіти та можливості їх реалізації в системі освіти України / В. Андрущенко // Вища освіта України. – 2010. – № 4. – С. 5–23.
3. Болонський процес у його генезисі та розвитку [Електронний ресурс] / Л.В. Пшенична // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ. – 2009. – № 2. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ardu/index.html.
4. Босак О.В. Концепція якості освіти – центральна категорія освітньої політики держави / О.В. Босак // Науковий вісник Національного лісотехнічного університету України. – 2006. – № 16.2. – С. 320–324.
5. Василенко И. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия [Электронный ресурс] / И. Василенко. – Режим доступа: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/Vasil/15.php.
6. Глобальні проблеми людства як фактор трансформації освітніх систем : матеріали V Міжн. наук.-практ. конф.-семінару, 1–3 лютого 2007 р. / М-во освіти і науки України, Акад. пед. наук України, Харків. обл. держ. адміністрація, рада ректорів Харків. регіону. Нар. укр. акад.; редкол.: В.І. Астахова (відп. ред.) та ін. – Х. : Вид-во НУА, 2007. – С. 20.
7. Глузман А.В. Университетское педагогическое образование, опыт системного исследования : монография / А.В. Глузман. – К. : Просвіта, 1996. – 312 с.
8. Державне управління в системі вищої освіти європейських країн [Електронний ресурс] / О.О. Кузьменко. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr/du/2009_4/files/DU_04_09_Kuzmenko_40.pdf.
9. Іщук Л.І. Досвід диверсифікації джерел фінансування вищої освіти США / Л.І. Іщук // Науковий вісник Національного лісотехнічного університету України. – 2006. – № 16.6. – С. 303–311.
10. Кольчугина М. Международная интеграция в сфере высшего образования / М. Кольчугина // Мировая экономика и международные отношения. – 2005. – № 11. – С. 55–64.
11. Коцур А. Вища освіта України і Болонський процес / А. Коцур // Вища школа. – 2006. – № 3. – С. 80–85.
12. Організація та функціонування моніторингу вищої освіти в державному управлінні: аналіз зарубіжного досвіду [Електронний ресурс] / Н. Максимчук // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ. – 2009. – № 2. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ardu/index.html.
13. Подольська Є. Освіта в контексті глобалізації: напрямки та механізми реалізації реформ в Україні / Є. Подольська // Вища школа. – 2007. – № 1. – С. 48–55.
14. Пуховська Л.П. Професійна підготовка вчителів у Західній Європі: спільність і розбіжності / Л.П. Пуховська. – К. : Вища школа, 1997. – 179 с.
15. Реалізація інтеграційної політики в галузі вищої освіти [Електронний ресурс] / В.В. Сиченко // Актуальні проблеми державного управління. – 2009. – № 1 (35). – Режим доступу: reguluvannya-economy/170-realizaciya-integracijnoyi-politiki-derzhaviv-galuzi-vishhoyi-osviti-sichenko-v-v.html.
16. Сохнич А.Я. Особливості входження України у болонський процес / А.Я. Сохнич, М.В. Смолярчук // Науковий вісник Національного лісотехнічного університету України. – 2005. – № 15.4. – С. 416–421.

Козарь Т.П. Реформы в системе образования и особенности государственной политики в развитых европейских странах

Анотація. У статті розглянуто реформи вищої освіти в розвинутих європейських країнах у контексті Болонського процесу, встановлено особливості формування сучасної державної освітньої політики європейських країн.

Ключові слова: державна освітня політика, реформи, освіта, Болонський процес, розвинуті європейські країни.

Козарь Т.П. Реформы в системе образования и особенности государственной образовательной политики в развитых европейских странах

Аннотация. В статье рассмотрены реформы высшего образования в развитых европейских странах в контексте Болонского процесса, установлены особенности формирования современной государственной образовательной политики европейских стран.

Ключевые слова: *государственная образовательная политика, реформы, образование, Болонский процесс, развитые европейские страны.*

Kozar T. Education System's Reform and Peculiarities of National Education Policy in European Developed Countries

Annotation. *In the article is reviewed the reform of higher education in European developed countries in the context of the Bologna process, also the peculiarities of the formation of modern national education policy of the European countries is established.*

Key words: *national education policy, reform, education, the Bologna process, European developed countries.*

УДК [351:796/799](4+477)

СУЧАСНИЙ СТАН ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ФІЗИЧНОЮ КУЛЬТУРОЮ Й СПОРТОМ В УКРАЇНІ ТА ЄВРОПІ

Кузьменко О.О.

здобувач Запорізької державної інженерної академії

I. Вступ

На сучасному етапі розвитку українського суспільства зберігається актуальність всебічної підтримки сфери фізичної культури та спорту з боку держави. Тільки за умови оптимального поєднання дій всіх зацікавлених суб'єктів управління стане реальним забезпечення людиною оптимальною руховою активністю протягом усього життя, досягнення нею достатнього рівня фізичної та функціональної підготовленості, впровадження традицій здорового способу життя, сприяння її соціальному, біологічному та психічному благополуччю.

Проблеми фізичного виховання в системі державного управління і в системі управління взагалі вивчалися багатьма вітчизняними і зарубіжними вченими. Відзначимо дослідження Л.П. Сущенко (2002, 2003), які стосуються професійної підготовки майбутніх фахівців фізичного виховання та спорту у зарубіжних країнах; праці Е.С. Вільчовського, Л.В. Волкова, Т.Ю. Круцевич, І.К. Попеску, Л.П. Сергієнка, Б.М. Шияна, у яких тільки дотично розглядається зарубіжний досвід, та поодинокі дисертаційні дослідження останнього десятиріччя: Г.І. АрдеLEAN (2000) – про систему фізичного виховання школярів Румунії; О.В. Віндюк (2003) – про організаційно-методичні основи фізичного виховання дітей 5–7 років у спортивно-оздоровчих установах США; Т.Ю. Осадчої (2005) – про професійну підготовку викладачів фізичного виховання в університетах США; І.Х. Турчик (2005) – про організацію фізичного виховання у школах Великобританії.

Ситуація у сфері фізичної культури та спорту залишається складною. Найгострішою проблемою є низький рівень залучення населення (13%) до занять фізкультурно-оздоровчої спрямованості. За цим показником Україна суттєво поступається: Фінляндії, Швеції, Великобританії, Чехії, Німеччині та деяким іншим країнам. Світовий досвід показує, що оптимальна рухова активність упродовж усього життя кожної людини – найефективніший засіб профілактики захворювань та зміцнення здоров'я. За очікуваною тривалістю життя населення України посідає одне з останніх місць у Європі.

II. Постановка завдання:

- проаналізувати існуючу систему державного управління сферою фізичної культури та спорту в Україні та державах Європи;
- обґрунтувати необхідність реформування державного управління у сфері фізичної культури та спорту в Україні, використовуючи досвід інших держав.

III. Результати

В сучасних умовах відбувається реформування державного управління сферою фізичної культури та спорту в Україні. Реформування здійснюється на засадах децентралізації і деконцентрації. Децентралізація – це передача прав і відповідальності за прийняття ключових рішень нижчим рівням управління. Деконцентрація – об'єднання декількох схожих напрямів або підприємств в одне ціле. Тому доцільно проаналізувати досвід реформування фізичної культури та спорту в європейських країнах.

Останні кілька десятиріч поняття децентралізації державного управління фізичною культурою й спортом є основним у Європі, воно також стало об'єднувальним гаслом щодо економічного розвитку регіонів у цій частині світу. Децентралізація як концепція набуває багатьох форм, зважаючи на історію країн, їхні географічні особливості, рівні розвитку, культури й підходи до державного управління.

Процес децентралізації, наприклад, у Франції та Німеччині відбувається й дотепер – час від часу ще робляться деякі вдосконалення і коригування. Незважаючи на те, що ці дві країни різняться за своїм досвідом державного управління: одна з них – Франція – мала тривалу історію як унітарна та високоцентралізована держава, а іншій – Німеччині – довгий час була притаманна федеральна форма організації державного управління – вони мають спільні аспекти децентралізації. Для обох згаданих країн характерне глибинне бачення основних питань, що вирішуються процесом децентралізації. Це може допомогти Україні уникнути деяких помилок у процесі проведення адміністративної реформи та отримати позитивні результати в державному управлінні фізичною культурою й спортом.

Натомість децентралізація передбачає передачу повноважень уряду чи його органів представникам місцевих територіальних колективів, причому останні не мають прямої відповідальності ні перед урядом, ні перед його органами.

На відміну від федеральної системи, у моделі децентралізації унітарної держави існують місцеві органи влади, які утворюються центральною владою. Це означає, що вони наділені лише тими повноваженнями, які делеговані їм урядом.

Передача повноважень від держави до територій регіонального та місцевого рівнів – це питання, що вимагає першочергового розгляду. Проте не існує жодної моделі чи методології, яка дала б змогу чітко сформулювати це питання. Розподіл повноважень найчастіше залежить від історичного шляху, практики й рівня розвитку країни.

У процесі впровадження основних норм (нормативно-правових, фінансових) з питань передачі повноважень від держави до територій регіонального та місцевого рівнів, головним принципом повинен бути такий: зі збільшенням кількості установ у певній сфері підвищується ймовірність інституційної та адміністративної децентралізації галузі. Наприклад, шкільна освіта й охорона здоров'я являють собою головні сектори децентралізації, проте єдиним залишається фінансування.

Існують вагомі аргументи на користь децентралізації повноважень як у державному управлінні фізичною культурою і спортом, так і з питань регулювання. Якщо школа не забезпечує належного рівня знань своїм учням, це непокоїть місцевих вихователів і батьків так само, як і міністра освіти. Збереження цих послуг у віданні державного управління унеможливорює використання місцевих ресурсів та місцевої відповідальності, чого вимагає від органів місцевого самоврядування децентралізована система.

Західноєвропейський досвід переконує, що національні мінімальні стандарти можуть бути гарантовані в межах децентралізованої структури адміністрації [1, с. 47].

У нинішніх українських законопроектах міститься ряд повноважень, який можна назвати "переліком побажань", але ними не визначається зв'язок між величезним обсягом відповідальності та фінансовою спроможністю місцевих громад виконувати окремі завдання.

Наприклад, Франції знадобилося багато років послідовної децентралізації, щоб надання якісної освіти з фізичної культури й спорту перетворилося на справжнє зобов'язання органів місцевого самоврядування. Це було досягнуто поступово шляхом запровадження нормативної системи фінансового вирівнювання, яка забезпечила реа-

льну досяжність національних стандартів, незважаючи на розбіжності в базах місцевих надходжень.

Франція впровадила до процесу децентралізації послідовний підхід. У 1982–1983 рр. вона прийняла низку законів, які визнають право і відповідальність органів місцевого самоврядування, включаючи муніципалітети, округи та території, за виконання завдань, делегованих їм державою. Деякі критики назвали цей процес напівдецентралізацією, адже він насправді призвів до деконцентрації державних завдань з їх розподілом по рівнях влади. Проте основною ідеєю зазначених законів був перехід від державного до місцевого фінансування для забезпечення виконання місцевими територіями покладених на них завдань. Водночас з'явилися спеціальні закони з метою забезпечення перевірок і балансування використання коштів та належного запровадження цього процесу. Створено законодавчу базу нового місцевого виборчого статусу [2]. Наприкінці початкового етапу законодавчої реформи в 1983 р. низку фінансових заходів національного рівня було передано на місця.

Проте знадобилося близько 15 років, щоб місцеві колективи набули відповідальності за понад 40% їхніх бюджетних потреб, які задовольнялися за рахунок місцевих податків. На наступному етапі, з 1984 до 1988 рр., у результаті подальшого процесу децентралізації було відпрацьовано механізм передачі повноважень, а також управління фінансами та аудиту. У період із 1991 р. до кінця 1990-х рр. у ході децентралізації відпрацьовувалися економічні ініціативи для виконання регіонами, що перебували у процесі регіоналізації, формулювалися права місцевих виборних рад. У 2003 р. у Франції було розпочато перегляд Конституції з метою включення до неї визначення територіальних колективів як повноправних юридичних суб'єктів, до діяльності яких застосовуються такі самі умови, що й до комун і департаментів (округів).

Процес адміністративно-територіальних реформ, який відбувся в Німеччині, відрізняється від французького тим, що федеральна держава має тенденцію до децентралізації. Проте федеральний уряд зберіг за собою повноваження щодо розподілу бюджету з метою балансування регіональних часток. Це супроводжувалося політичним тиском, адже регіони, які успішно провадять економічну діяльність, мають тенденцію до збереження більшості надходжень до свого бюджету на місцях. Крім того, величезний обсяг фінансових ресурсів, який знадобився для возз'єднання колишньої Німецької Демократичної Республіки із ФРН, спричинив неабияке напруження в економічних і політичних відносинах.

Досвід Німеччини і Франції в розвитку масового спорту доводить, що територіальний принцип розподілу управлінських функцій дає змогу чітко розмежувати компетенцію і відповідальність державних і територіальних органів управління. Так, якщо на державному рівні виконуються основні функції управління, то регіональні і місцеві органи управління спортом орієнтовані більшою мірою на розвиток масового спорту і спорту для всіх, які за кордоном є нерозділними поняттями.

У Німеччини реалізується система територіального управління масовим спортом, де управління ним відповідно до Конституції (ст. 30) і федеральної структури Німеччини є завданням земель. Слід підкреслити, що в Німеччини немає єдиної структури управління спортом на земельному рівні. Вона та механізм державного регулювання спорту не однакові в різних землях. У ряді земель (Баден-Вюртенберг; Мекленбург – Передня Померанія; Нижня Саксонія; Північний Рейн – Вестфалія; Саксонія; Саксонія-Анхальт) за розвиток спорту відповідають міністерства у справах культури, в інших (Баварія, Бранденбург, Гессен, Шлезвіг-Гольштейн) – міністерства у справах освіти, науки і мистецтва, з питань освіти і спорту, у справах жінок, праці і соціального порядку та ін., в Тюрінгії – Міністерство із соціальних питань і охорони здоров'я, в Рейнланд-Пфальце – Міністерство внутрішніх справ, а в землях Бремен і Гамбург – сенатори з внутрішніх справ тощо [6, с. 46]. Загальне управління фізичною культурою і спортом, а також питаннями масового спорту здійснюється урядами земель спільно з федеральним урядом, національними спортивними організаціями, містами, общинами і комунами. Залежно від регіональної специфіки, попиту населення на послуги фізичної культури і спорту, організація масового спорту в землях різна, але незалежно від цього існують єдині пріоритети: фізична культура і спорт у школах, підготовка викладачів фізичного виховання; студентський спорт; фізична культура і спорт для всіх, перш за все серед молоді, жінок, літніх і інвалідів; будівництво, модернізація і вміст спортивних споруд; сприяння спорту вищих досягнень; допомога спортивним клубам і командам.

У Міністерстві у справах молоді і спорту Франції працюють два управління з фізичної культури і спорту, у тому числі шість бюро – фінансове, міжнародне, спорту вищих досягнень, політики розвитку видів спорту, управління установами централізованої підготовки спортсменів, науки, спортивного інвентаря й устаткування. Свої повноваження Міністерство у справах молоді і спорту реалізує через 25 відділень і 100 муніципальних департаментів фізичної культури і спорту. Керівництво спортом на місцях здійснюється в 22 регіонах, 90 департаментах і 36 тис. комун [6, с. 48].

При більшості з них є будинки спорту або муніципальні спортивно-оздоровчі центри. Діяльність цих асоціацій координують муніципальні відділи фізичної культури і спорту. Відомий французький учений-економіст В. Андрефф підкреслює, що роль місцевих органів влади і їх дії у сфері розвитку фізичної культури і спорту зводяться до трьох напрямів: будівництво і модернізація спортивних споруд з урахуванням потреб населення; організація різних видів фізичної активності і спорту для всіх груп населення; фінансування.

Таким чином, масовий спортивний рух як Німеччини, так і Франції організований на основі принципів вертикального і горизонтального підпорядкування, пріоритетом місцевих органів управління є розвиток масового спорту. Державні органи розпоряджаються коштами державного бюджету і вирішують принципи питань розвитку спорту вищих досягнень і масового спорту. Проте при цьому масовий спорт є пріоритетом державної спортивної політики.

На особливу увагу заслуговує питання побудови управління фізичною культурою і спортом для всіх на місцевому або регіональному рівні. Спортивні послуги населенню, що надаються в рамках спорту для всіх, мають ряд особливостей, серед яких основними можна назвати їх високі капітало- і інформоемність. Будівництво й оснащення фізкультурно-спортивної споруди вимагає значних капіталовкладень, а тенденція розширення послуг, що надаються, включення додаткових і супутніх послуг у комплекс обслуговування населення, утворюють стійку передумову збільшення цих витрат. Аналогічна тенденція стосується трудових ресурсів: постійно не лише підвищується безпосередньо кваліфікація тренерського й управлінського персоналу, а й зростають вимоги до їх роботи – збільшується інформаційне навантаження, з'являються нові методики, засоби і методи тренування тощо.

Тому основні проблеми розвитку організацій спорту для всіх полягають у ресурсній забезпеченості, основними категоріями якої виступають фінансові, трудові, матеріальні і науково-інформаційні ресурси. У зв'язку з цим державне управління спортом для всіх у країнах Європи планується з метою досягнення максимальної ресурсної забезпеченості спортивних організацій.

Сьогодні в Україні з усіх джерел фінансування фізичної культури та спорту на одну особу припадає всього 26,45 грн, а з державного бюджету – лише 5,35 грн [2].

За обсягами річних видатків з усіх джерел фінансування з розрахунку на одну особу Україна майже у 30 разів поступається Фінляндії, у 15 разів – Японії та Австралії, у 10 разів – Німеччині (табл.).

**Обсяги фінансування фізичної культури та спорту
в країнах світу на одну особу в 2010 р., грн**

Обсяги фінансування на одну особу на рік	Фінляндія	Австралія	Англія	Німеччина	Росія	Україна
	731,5	374,5	315,2	261	46,9	26,45

Не можна залишити поза увагою ще один важливий аспект означеної суперечності. Мова йде про те, що на етапі становлення ринкових відносин у сфері фізичної культури нашої країни поки що не вдається забезпечити використання можливостей ринку в інтересах суспільства. Яскравим прикладом є стан речей у професійному спорті. Роль держави стосовно цього виду фізкультурно-спортивної діяльності мала б полягати в тому, щоб за допомогою правових важелів зорієнтувати структури професійного спорту ще до моменту їхнього започаткування на застосування найбільш прийнятних з точки зору суспільства моделей функціонування.

Сьогодні фахівці наголошують на існуванні двох головних напрямів розвитку професійного спорту: комерційно-спортивного та спортивно-комерційного [5]. Основу першого становить прагнення максимальних доходів та прибутку, а суто спортивна діяльність і спортивний результат розглядаються як засіб досягнення мети. Цей підхід переважає в американському професійному спорті. Другий підхід, який більше характерний для міжнародного та європейського професійного спорту, на перший план висуває спортивний аспект – спортивний результат, гострота спортивної боротьби є пріоритетним моментом й обов'язковою умовою спортивного бізнесу.

Розвиток професійного спорту спортивно-комерційного типу викликає великий суспільний інтерес, що, зокрема, виражається у фінансовій та іншій підтримці професійного спорту державою.

Концептуальна невизначеність держави щодо функціонування професійного спорту не дала Україні змоги юридично окреслити межі цивілізованого входження його структур у ринок. Внаслідок цього було відкрито дорогу процесу стихійної трансформації любительського за офіційним статусом спорту у спорт професійний (нелюбительський) шляхом зміни власників спортивних клубів. Останні перетворились з відкритих структур, прозорих якщо не для всього суспільства, то хоча б для держави, у закриті, як для суспільства, так і для держави, комерційні утворення.

Не можна також оминати увагою ще одну суперечність, яка ускладнює формування цивілізованих ринкових відносин у сфері фізичної культури і спорту. Мова йде про економічні відносини між державою і представниками суспільного сектора економіки фізичної культури і спорту. За часів команд-

ної системи одне із провідних місць у фізкультурно-спортивному русі посідали добровільні фізкультурно-спортивні товариства, які відігравали помітну роль в організації фізкультурно-оздоровчої та спортивної діяльності серед працюючого населення, проводили масові спортивні змагання, здійснювали підготовку спортсменів високої кваліфікації – членів збірних команд України з різних видів спорту. Головними джерелами їхнього фінансування були цільові кошти галузевих профспілок та членські внески. Сьогодні з об'єктивних причин вони фактично позбавлені вказаних джерел існування. Намагаючись відновити втрачені позиції, керівництво товариств звертається до держави за фінансовою підтримкою замість того, щоб адаптуватись до вимог ринку, знайти нові форми економічних відносин зі споживачами фізкультурно-спортивних послуг, які б ґрунтувались на обопільних інтересах сторін.

Необхідність вирішення розглянутих суперечностей має бути врахована у процесі визначення стратегічних моментів розвитку сфери фізичної культури і спорту в Україні. Зважаючи на те, що сьогодні здійснюється підготовка проекту нової редакції Закону України "Про фізичну культуру і спорт", доцільно передбачити включення до нього відповідних законодавчих норм та концептуальних положень.

У сучасних умовах дуже важливо визначити міру участі держави у забезпеченні процесу розширеного відтворення у сфері фізичної культури і спорту. Насамперед, потребує якісної переорієнтації зміст економічної діяльності центрального органу виконавчої влади з фізичної культури і спорту. Його доцільно звільнити від функції оперативного розпорядження фінансовими ресурсами з метою забезпечення утримання національних збірних команд з видів спорту, проведення навчально-тренувальних зборів та інших заходів тощо. Замість цього він як повноважний представник держави має забезпечувати реалізацію функції регулювання економічних відносин у сфері фізичної культури і спорту. З цієї метою слід оволодіти методами стратегічного планування та прогнозування на основі визначення пріоритетів розвитку сфери, реалізації проектів стратегічного значення, формування кадрової політики, інформаційного та науково-методичного забезпечення суб'єктів господарської діяльності, здійснення маркетингових досліджень [3].

Мають бути закладені підвалини оптимізації економічних відносин між державою та суспільним сектором сфери фізичної культури і спорту. Загальна економічна підтримка громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості з боку держави повинна бути дуже обмеженою. Водночас має формуватись система економічних відносин, яка б ґрунтувалась на принципі партнерства. Наприклад, центральний орган виконавчої влади з фізичної культури і спорту або органи місцевої влади на конкурсній основі визначали б виконавців проектів з конкретних проблем розвитку фізичної культури і спорту (фізкультурно-спортивні товариства, федерації тощо) й забезпечували б їх фінансування за рахунок коштів відповідних бюджетів. У цьому випадку економічні відносини між партнерами врегульовувались би відповідними угодами, укладання та виконання яких контролювалось би суспільством.

Важливим чинником реформування економічних відносин у сфері фізичної культури і спорту є впровадження ефективного механізму залучення позабюджетних коштів, зокрема Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, відрахування роботодавцями коштів профкомам на фізкультурну й оздоровчу роботу, як це передбачено ст. 44 Закону України "Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності" від 13.12.2001 р. № 2886-III, внесків підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян та фізичних осіб, кошти від фінансово-господарської діяльності закладів фізичної культури і спорту та організацій фізкультурно-спортивної спрямованості, продажу прав на використання спортивної символіки і на трансляцію спортивних змагань, від проведення спортивно-видовищних заходів тощо.

Сьогодні в Україні відсутня система державних преференцій для позабюджетного фінансування сфери фізичної культури і спорту. Окреме місце в позабюджетному фінансуванні програм з розвитку масового спорту повинні займати надходження від частини прибутків вітчизняних виробників алкогольної та тютюнової продукції як важливого компенсатора негативних наслідків для здоров'я людини від зазначеної продукції [4, с. 53].

Необхідно також впровадити в країні механізм фінансування спорту за рахунок частини прибутків від ігрового бізнесу, як це робиться у багатьох країнах світу. В Україні відсутня система асигнувань фізичної культури і спорту через реалізацію спортивних лотерей. Ці проблеми є предметом особливої уваги Президента України і Кабінету Міністрів України та відображені в Указі Президента України "Про національний план дій щодо реалізації державної політики у сфері

фізичної культури і спорту" від 02.08.2006 р. № 667/2006 і Державній програмі розвитку фізичної культури і спорту на 2007–2011 рр., затвердженою Кабінетом Міністрів України. Сьогодні фахівцями сфери за підтримки народних депутатів України розробляється відповідний законодавчий акт, спрямований на врегулювання цих питань.

Необхідно також розробити систему підтримки малого та середнього бізнесу з метою залучення додаткових джерел фінансування вітчизняного виробника спортивного інвентарю та обладнання, а для економічної підтримки сфери на місцевому рівні, на державному рівні слід врегулювати питання звільнення від плати за землю закладів фізичної культури і спорту та спортивних споруд.

IV. Висновки

У Європі масовий спорт у першу чергу є механізмом оздоровлення населення, досягнення самореалізації, самовираження і розвитку, а також засобом боротьби проти асоціальних явищ. Тому європейські держави надають питанням розвитку масового спорту особливу значущість, ставлячи за основну мету залучення населення до занять фізичною культурою і спортом. Основними характеристиками процесів розвитку масового спорту є: підвищення ролі держави в підтримці масового спорту, а також всіх форм організації діяльності в цій сфері, використання масового спорту в профілактичних і лікувальних заходах, профілактиці негативних соціальних явищ, використання спорту в етичному, естетичному та інтелектуальному розвитку молоді. У більшості країн реалізуються єдині підходи до ресурсного забезпечення масового спорту, засновані на його пріоритетності і визнанні високої соціальної значущості.

Державне управління сферою фізичної культури та спортом в Україні ще перебуває в стадії вдосконалення. Отже, реформування державного управління сферою фізичної культури та спортом в Україні потребує вирішення комплексу організаційних, економічних та правових питань з врахуванням досвіду європейських країн. Це дуже важливо для розвитку здорової і соціально активної нації.

Література

1. Алексюк А.М. Педагогіка вищої освіти України. Історія. Теорія: підручник / А.М. Алексюк. – К.: Либідь, 1998. – 560 с.
2. Ашмарин Б.А. Методика педагогических исследований в физическом воспитании / Б.А. Ашмарин. – Л., 1973. – 286 с.
3. Вацеба О.М. Тенденції розвитку наукових досліджень в галузі фізичної культури та спорту серед молодих вчених України / О.М. Вацеба // Молода спортивна наука України: зб. наук. ст. галузі

- фізичної культури і спорту. – Л. : ЛДІФК, 2000. – Вип. 4. – С. 5–6.
4. Виноградов П. Физическая культура и здоровый образ жизни / П. Виноградов. – М. : Мысль, 1990. – 288 с.
5. Глобальная стратегия по питанию, физической активности и здоровью / Всемирная организация здравоохранения. – Женева, 2004. – 18 с.
6. Соколов А.С. Роль и участие местных органов власти Германии и Франции в развитии физического воспитания и спорта / А.С. Соколов // Теория и практика физической культуры. – М., 1999. – № 4. – С. 45–49.

Кузьменко О.О. Сучасний стан державного управління фізичною культурою й спортом в Україні та Європі

Анотація. У статті проаналізовано досвід реформування державного управління в системі фізичного виховання та спорту в європейських державах, обґрунтовано необхідність формування правової культури суб'єктів господарювання у сфері фізичної культури і спорту та запропоновано шляхи вирішення проблем державного управління фізичної культури та спорту в Україні.

Ключові слова: децентралізація, законопроект, державне управління, фізична культура, спорт, ринкові відносини, уряд, фізкультурно-спортивні товариства, охорона здоров'я, освіта, фінансування, реформування.

Кузьменко О.О. Современное состояние государственного управления физической культурой и спортом в Украине и Европе

Аннотация. В статье проанализован опыт реформирования государственного управления в системе физического воспитания и спорта в европейских государствах, обоснована необходимость формирования правовой культуры субъектов ведения хозяйства в сфере физической культуры и спорта и предложены пути решения проблем государственного управления физической культуры и спорта в Украине.

Ключевые слова: децентрализация, законопроект, государственное управление, физическая культура, спорт, рыночные отношения, правительство, физкультурно-спортивные общества, здравоохранение, образование, финансирование, реформирование.

Kuzmenko O. The Modern Consisting of State Administration a Physical Culture and Sports in Ukraine and Europe

Annotation. In the article analyses experience of reformation of state administration in the system of physical education and sport in the European states, grounded necessity of forming of legal culture of subjects menage in the field of physical culture and sport and the ways of decision of problems of state administration of physical culture and sport are offered in Ukraine.

Key words: decentralization, bill, state administration, physical culture, sport, market relations, government, athletic-sporting societies, health protection, education, fnansuvannya, reformation.

УДК 351.82:330.341.1

ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА НАУКОВОЇ СФЕРИ ЯК ОСНОВИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ІННОВАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ

Меняйло В.І.

кандидат фізико-математичних наук, доцент
Запорізький національний університет

I. Вступ

Підсумовуючи здобутки XX ст., американські вчені дійшли висновку, що найважливішим науковим досягненням цього часу, яке найбільше вплинуло на розвиток суспільства, є не політ у космос, не ядерна енергетика, не телебачення та Інтернет, не відкриття в генетиці, а створення національної інноваційної системи (НІС) [16].

Більшість розвинутих країн світу, у тому числі Швеція, Ірландія, Фінляндія, Велика Британія, Японія, США, вже розробили відповідні стратегії та сформуvalи або формують національні інноваційні системи. Стратегії інноваційного розвитку сформовано і в країнах колишнього соціалістичного табору – Чехії, Словаччині, Угорщині, а також у країнах СНД – Росії, Білорусі, Казахстані [16].

Питання державної підтримки наукової, науково-технічної діяльності як основи інноваційного розвитку досліджувались у працях російських та вітчизняних учених: О. Амоші, Ю. Бажала, В. Базилевича, В. Геєця, Г. Груби, Н. Іванової, І. Кириченко, І. Лукінова, А. Монаєнко, М. Пашути, А. Чухно, Л. Федулової, О. Ядранської, проте останнім часом державою були здійснені певні організаційні та правові зміни, які потребують подальшого розгляду.

II. Постановка завдання:

- дослідити сучасний стан державного регулювання наукової сфери;
- уточнити структуру НІС та місце науки в ній;
- визначити подальші напрями державної політики щодо підтримки наукової, науково-технічної діяльності як основи ефективного інноваційного розвитку.

III. Результати

Світовий досвід переконує, що основним ініціатором створення та розбудови національної інноваційної системи є держава, яка покликана забезпечити перехід від спонтанного розвитку інноваційних процесів до їх стратегічного планування на основі визначення та наукового обґрунтування перспективних структурних зрушень, концентрації фінансових та інтелектуальних ресурсів на реалізації пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки [1].

На сьогодні практично сформована вся необхідна нормативно-правова база для забезпечення розвитку інноваційної та наукової, науково-технічної діяльності в державі. Це, зокрема:

- Закон України “Про наукову і науково-технічну діяльність” від 13.12.1991 р. № 1977-XII;
- Закон України “Про наукову і науково-технічну експертизу” від 10.02.1995 р. № 51/95-ВР;
- Концепція науково-технологічного і інноваційного розвитку України, затверджена Постановою Верховної Ради України від 13.07.1999 р. № 916-XIV;
- Закон України “Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків” від 16.07.1999 р. № 991-XIV;
- Закон України “Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки” від 11.07.2001 р. № 2623-III;
- Закон України “Про інноваційну діяльність” від 04.07.2002 р. № 40-IV;
- Закон України “Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні” від 16.01.2003 р. № 433-IV;
- Стратегія економічного та соціального розвитку України “Шляхом європейської інтеграції” на 2004–2015 рр., затверджена Указом Президента України від 28.04.2004 р. № 493/2004;
- Закон України “Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій” від 14.09.2006 р. № 143-V;
- Закон України «Про науковий парк “Київська політехніка”» від 22.12.2006 р. № 523-V;
- Закон України “Про наукові парки” від 25.06.2009 р. № 1563-VI.

Але, на жаль, ефективність дії цих законів залишається вкрай низькою і не сприяє підвищенню інноваційної активності в Україні.

За даними офіційної статистики, зменшується кількість інноваційно активних підприємств, як і тих, що займалися інноваціями, і тих, що впроваджували інновації [2].

Поширилася практика призупинення дії статей законів у частині фінансування та стимулювання науково-технологічної та інноваційної діяльності [15], про що йшла мова під час проведення парламентських слу-

хань на тему: "Національна інноваційна система України: проблеми формування та реалізації", які відбулись 20.06.2007 р. [5]. Саме цю дату можна вважати датою створення державної інноваційної системи і закріплення її існування на законодавчому рівні, оскільки на виконання Рекомендацій слухань, схвалених Постановою Верховної Ради України від 27.06.2007 р. № 1244-V [13], Кабінетом Міністрів України було розроблено Концепцію розвитку національної інноваційної системи (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 р. № 680-р [14]).

Запропонована урядом Концепція дає визначення національної інноваційної системи (це "сукупність законодавчих, структурних і функціональних компонентів (інституцій), які задіяні у процесі створення та застосування наукових знань та технологій і визначають правові, економічні, організаційні та соціальні умови для забезпечення інноваційного процесу") та виділяє такі підсистеми НІС:

- *державного регулювання*, що складається із законодавчих, структурних і функціональних інституцій, які встановлюють та забезпечують дотримання норм, правил, вимог в інноваційній сфері та взаємодію всіх підсистем НІС;
- *освіти*, що складається з вищих навчальних закладів, науково-методичних і методичних установ, науково-виробничих підприємств, державних і місцевих органів управління освітою, а також навчальних закладів, які проводять під-

готовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації кадрів;

- *генерації знань*, що складається з наукових установ та організацій незалежно від форми власності, які проводять наукові дослідження і розробки та створюють нові наукові знання і технології, державні наукові центри, академічні та галузеві інститути, наукові підрозділи вищих навчальних закладів, наукові та конструкторські підрозділи підприємств;
- *інноваційної інфраструктури*, що складається з виробничо-технологічної, фінансової, інформаційно-аналітичної експертно-консалтингової складової, а також з технополісів, технологічних та наукових парків, інноваційних центрів та центрів трансферу технологій, бізнес-інкубаторів та інноваційних структур інших типів; інформаційних мереж науково-технічної інформації, експертно-консалтингових та інжинірингових фірм, інституційних державних та приватних інвесторів;
- *виробництва*, що складається з організацій та підприємств, які виробляють інноваційну продукцію і надають послуги та (або) є споживачами технологічних інновацій.

У [4] нами було запропоновано власну структуру НІС, у якій науці як виробнику інновацій відведено центральне місце (див. рис.).

Характеристика взаємозв'язків між основними учасниками НІС наведена у таблиці.

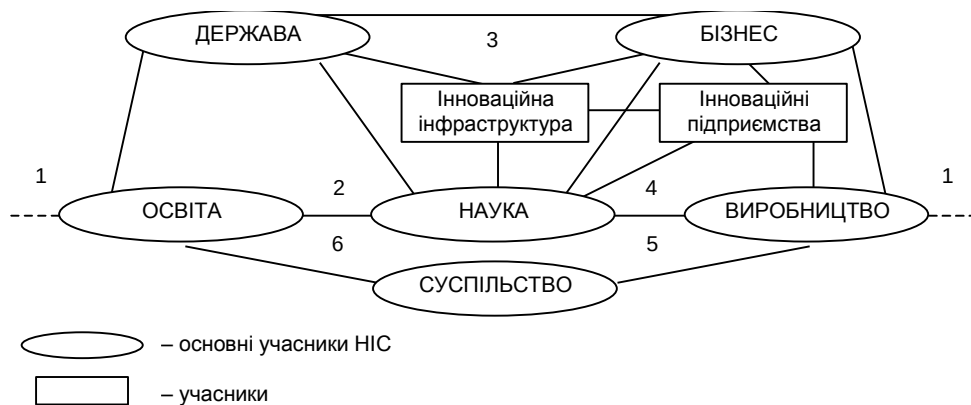


Рис. Структура національної інноваційної системи [4]

Таблиця

Основні підсистеми НІС та характеристика взаємозв'язків між елементами підсистем

№ з/п	Структура підсистеми	Характеристика взаємозв'язків між елементами підсистеми
1	освіта – наука – виробництво	освіта здійснює цілеспрямовану підготовку кадрів високої кваліфікації як для наукової сфери, так і для високотехнологічних галузей економіки, включаючи менеджерів інноваційної діяльності; наука виступає основним генератором інновацій і технологій, які або безпосередньо впроваджуються у виробництво, або доводяться до промислового випуску за допомогою науково-виробничих комплексів – інноваційних підприємств (технопарки, технополіси, бізнес-інкубатори тощо); виробництво , з одного боку, випускає інноваційну продукцію, тобто є споживачем інноваційних технологій, запропонованих наукою, а з іншого – в умовах ринкової економіки виступає замовником на розробку найбільш перспективних наукових напрямів

№ з/п	Структура підсистеми	Характеристика взаємозв'язків між елементами підсистеми
2	наука – освіта – держава	наука забезпечує високий рівень освіти, формує її передовий зміст на основі сучасних досягнень; освіта здійснює підготовку талановитої молоді, з якої виростуть молоді вчені; держава формує замовлення на підготовку фахівців відповідно до потреб ринку праці, визначає і підтримує пріоритетні напрями розвитку науки і техніки, здійснює організаційні, нормотворчі, фінансові функції щодо розвитку освіти і науки
3	держава – наука – бізнес	держава забезпечує державно-приватне партнерство у сфері науки та інновацій з метою стимулювання бізнесу щодо вкладання інвестицій у генерування і дифузії нововведень шляхом створення і підтримки відповідної інноваційної інфраструктури
4	наука – бізнес – виробництво	бізнес вирішує два завдання: по-перше, забезпечує зайнятість активної частини працівників наукової сфери, по-друге, сприяє швидкому та ефективному впровадженню нагромаджених наукових знань у виробництво товарів і послуг
5	наука – виробництво – суспільство	суспільство виступає кінцевим споживачем інноваційного продукту (послуг), створеного виробництвом на основі останніх наукових досягнень. З іншого боку, рівень розвитку суспільства визначає і культуру виробництва , і найважливіші напрями наукової діяльності
6	освіта – наука – суспільство	освіта і наука покликані сформувати сучасну інноваційну культуру та відповідний інноваційний спосіб мислення суспільства , його здатність до самоорганізації в сучасному глобальному середовищі

Як видно з таблиці, наука виступає ключовим елементом всіх основних підсистем НІС і тому, на нашу думку, повинна найбільше розвиватися на державну підтримку.

Протягом 2010–2011 рр. у цьому напрямі було зроблено такі кроки:

- прийнято нову редакцію Закону України “Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки” від 09.09.2010 р. № 2519-VI [12], яким визначено пріоритетні напрями розвитку науки і техніки на період до 2020 р. та розроблено порядок їх формування й реалізації, а також запроваджено моніторинг з боку Кабінету Міністрів України щодо ефективності реалізації цих напрямів. Але водночас вилучено норму щодо фіксованого обсягу фінансування державних цільових програм за пріоритетними напрямками науки і техніки розміром не менше ніж 30% загального обсягу фінансування видатків на науку з державного бюджету України. Необхідно зазначити, що видатки, які спрямовувалися Міністерству освіти і науки України на реалізацію цих програм, були майже у 100 разів менше, ніж установлено законом [15]. Проте відсутність гарантованого фінансування навряд чи сприятиме ефективній реалізації пріоритетних напрямів науки і техніки у майбутньому;
- Указом Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 [11] проведено оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), у результаті якої головним ЦОВВ, який формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері науки та інновацій, виступає Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України. Воно визначає перспективи і пріоритетні напрями розвитку науки та інновацій; забезпечує розвиток наукового, інноваційного потенціалу України; координує діяльність інших органів виконавчої влади щодо розроблення державних цільових наукових

та науково-технічних програм і контролює їх виконання; забезпечує розвиток НІС;

- Указами Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 та від 06.04.2011 р. № 370/2011 [7] створено Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України як ЦОВВ з питань реалізації державної політики у вищевказаних сферах, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра освіти і науки, молоді та спорту України. В результаті проведеної оптимізації налагоджено системне і послідовне регулювання діяльності ЦОВВ щодо формування і реалізації державної політики у сфері наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, усунуто дублювання функцій та неузгодженість дій органів виконавчої влади на загальнодержавному рівні;
- Комітетом з економічних реформ при Президенті України розроблено Програму економічних реформ на 2010–2014 роки від 02.04.2010 р. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [3], якою визначено першочергові завдання у сфері розвитку науково-технічної та інноваційної діяльності, а саме: підвищення конкурентоспроможності сектора наукових досліджень і розробок, забезпечення інтеграції вітчизняного сектора наукових досліджень у європейський дослідний простір, підвищення ефективності бюджетного фінансування наукової сфери, спрямування вітчизняного науково-технічного потенціалу на забезпечення реальних потреб інноваційного розвитку економіки України й організацію виробництва високотехнологічних товарів і послуг, здійснення першочергових заходів з підвищення ефективності НІС;
- розроблено проект нової редакції Закону України “Про вищу освіту” [9], який

визначає завдання вищих навчальних закладів у сфері наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності, а також передбачає скасування процедур тендерних закупівель та розширення фінансово-економічної та інституційної свободи вищих навчальних закладів, у тому числі й у напрямі проведення наукових досліджень і створення інноваційних підприємств.

Але, не зважаючи на проведені заходи, наука сьогодні продовжує виконувати суто соціокультурну функцію, підтримуючи високий рівень вищої освіти та відповідно забезпечуючи високий інтелектуальний потенціал нації. Для того, щоб вона почала здійснювати свої економічні функції і помітним чином впливати на рівень соціально-економічного розвитку країни, необхідно забезпечити неухильне дотримання органами державної влади чинного законодавства у сфері наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності, в першу чергу, забезпечити належне фінансування наукової сфери, принаймні на рівні 1,7% ВВП, як це передбачено ст. 34 Закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність” [10]. Крім того, необхідно відновити скасовані ще у 2005 р. преференції для суб’єктів інноваційної діяльності у Законах України “Про інноваційну діяльність” та “Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків”, а також статтю щодо фінансування державних цільових програм за пріоритетними напрямками науки і техніки розміром не менше ніж 30% загального обсягу фінансування видатків на науку з Державного бюджету України в Законі України “Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки”.

Другою важливою проблемою ефективного інноваційного розвитку на сучасному етапі залишається роз’єднаність таких основних елементів НІС, як наука, держава і бізнес. Тому законодавцю слід прискорити розробку законопроекту про внесення змін до Закону України “Про основні засади взаємодії держави з приватними партнерами” щодо державно-приватного партнерства у науковій та інноваційній сфері”, як це передбачено планом-графіком виконання Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [6].

Ефективною в цьому напрямі повинна стати і діяльність новоствореної Ради вітчизняних та іноземних інвесторів при Міністерстві освіти і науки, молоді та спорту, перше засідання якої відбулось 26.05.2011 р. [17].

Невирішеним залишається і питання створення венчурних інноваційних фондів, які мають забезпечити вкладання інвестицій у виробництво наукоємної продукції. На жаль, розроблений ще у 2007 р. законопро-

ект “Про венчурну діяльність в інноваційній сфері” [8] до цього часу не прийнятий.

IV. Висновки

Через непослідовність і низьку ефективність державної інноваційної та науково-технічної політики спостерігається тенденція щодо подальшого відставання України від економічно розвинутих країн світу. Вирішенням цієї проблеми повинна стати розбудова ефективної національної інноваційної системи, Концепцію якої схвалено Кабінетом Міністрів України у червні 2009 р.

Проведений аналіз правових та організаційних аспектів сучасного стану державного регулювання науки як основної підсистеми НІС показав, що в Україні в основному створено необхідну нормативно-правову базу щодо регулювання наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності, проведено оптимізацію ЦОВВ у вищезазначеній сфері, розроблено Програму економічних реформ на 2010–2014 рр., створено Раду вітчизняних та іноземних інвесторів при Міністерстві освіти і науки, молоді та спорту. Разом з тим залишається ще низка проблем, які потребують вирішення, серед них забезпечення законодавчо встановленого рівня фінансування наукової сфери та розробка дієвих механізмів запровадження державно-приватного партнерства в науковій, науково-технічній діяльності з метою розбудови потужної інноваційної системи, здатної забезпечити високий рівень розвитку суспільства та гідне місце країни в міжнародному економічному середовищі.

Література

1. Базилевич В. Інтелектуальна власність [Електронний ресурс] / В. Базилевич, В. Ільїн. – Режим доступу: stanovlennya_institutu_intelektualnoyi_vlasnosti_ukrayini.
2. Державний комітет статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua>.
3. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : Програма економічних реформ на 2010–2014 роки [Електронний ресурс] / Комітет з економічних реформ при Президенті України. – Режим доступу: www.president.gov.ua.
4. Меньяло В.І. Місце і роль науки в національній інноваційній системі [Електронний ресурс] / В.І. Меньяло // Розвиток України в XXI столітті: економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та правові проблеми : матеріали X Міжнародної ювілейної інтернет-конференції, Тернопіль, 10 червня 2011 р. / Тернопільський національний економічний університет. – Режим доступу: http://www.iconf.rg.ua/index.php?option=com_content&task=section&id=18&Itemid=64.
5. Національна інноваційна система України: проблеми формування та реалізації : матеріали парламентських слухань

- В скликання від 20.06.2007 р. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: http://static.rada.gov.ua/zakon/skl5/par_sl/sl2006071.htm.
6. План-графік виконання Програми економічних реформ на 2010–2014 роки / Президент України [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/content/pnans_grafics_reforms.html.
 7. Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 370/2011 // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
 8. Про венчурну діяльність в інноваційній сфері : проект Закону України від 30.11.2007 р. № 1082 / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=30849.
 9. Про вищу освіту : проект нової редакції закону України [Електронний ресурс] / Міністерство освіти і науки, молоді та спорту. – Режим доступу: http://www.mon.gov.ua/gr/obg/2011/proekt_zakonu_09_03_2011.doc.
 10. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 13.12.1991 р. № 1977-XII // Відомості Верховної Ради України. –1992. – № 12. – С. 166.
 11. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 // Офіційне Інтернет-представництво Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>.
 12. Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки : Закон України від 09.09.2010 р. № 2519-VI // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
 13. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: “Національна інноваційна система України: проблеми формування та реалізації” : Постанова Верховної Ради України від 27.06.2007 р. № 1244-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 46. – С. 525.
 14. Про схвалення Концепції розвитку національної інноваційної системи : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 р. № 680-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ovu.com.ua/articles>.
 15. Самойлик К. Формування національної інноваційної системи України потребує державної уваги / К. Самойлик // Голос України. – 2007. – № 1108.
 16. Стратегія інноваційного розвитку України на 2010–2020 роки в умовах глобалізаційних викликів : матеріали парламентських слухань VI скликання від 17.06.2009 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl1706109.htm.
 17. Табачник Д. Необхідно збільшувати частку приватного фінансування освіти і науки / Д. Табачник ; Міністерство освіти і науки, молоді та спорту [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mon.gov.ua/newstmp/2011/27_05/.

Меняйло В.І. Державна підтримка наукової сфери як основи національної інноваційної системи

Анотація. У статті проаналізовано сучасний стан державного регулювання наукової сфери як головної ланки національної інноваційної системи та визначено першочергові завдання держави щодо підтримки наукової, науково-технічної діяльності як основи інноваційного розвитку країни і джерела її економічного зростання.

Ключові слова: наука, держава, національна інноваційна система, наукова, науково-технічна діяльність.

Меняйло В.И. Государственная поддержка научной сферы как основы национальной инновационной системы

Аннотация. В данной статье проведен анализ современного состояния государственного регулирования научной сферы как главного звена национальной инновационной системы и определены первоочередные задачи государства по поддержке научной, научно-технической деятельности как основы инновационного развития страны и источника ее экономического роста.

Ключевые слова: наука, государство, национальная инновационная система, научная, научно-техническая деятельность.

Menaiilo V. Government Support of Science as a Basis National Innovation System

Annotation. This article analyzes the current state of government regulation of science as the main link of the national innovation system and set priorities for state support of scientific, technical innovation as the basis of development and sources of economic growth.

Key words: science, state, national innovative system, scientific, scientific-technical activity.

УДК 351.85

СУБ'ЄКТНО-ОБ'ЄКТНІ ВІДНОСИНИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ СИСТЕМОЮ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ

Михайлик І.М.

здобувач Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

І. Вступ

Загальна середня освіта забезпечує всебічний розвиток дитини як особистості, її нахилів, здібностей, талантів, а також фізичне вдосконалення, трудову підготовку, професійне самовизначення, формування загальнолюдської моралі, засвоєння знань про природу, людину, суспільство та виробництво. Держава гарантує молоді право на отримання повної загальної середньої освіти й оплачує її здобуття. Повна загальна середня освіта є обов'язковою [6, с. 75].

Державне управління системою загальної середньої освіти в Україні має свої особливості та специфіку. По-перше, це пов'язано з найбільшою в системі освіти мережею закладів, чисельністю контингенту та працівників, по-друге, з розгалуженою мережею органів управління різних рівнів та особливостями фінансування загальноосвітніх навчальних закладів.

Функції держави відносно системи загальної середньої освіти та її ресурсів розподіляються таким чином:

- визначення стратегії розвитку системи загальної середньої освіти;
- реалізація державної освітньої політики в галузі загальної середньої освіти;
- удосконалення та розробка освітнього законодавства;
- науково-методичний супровід системи загальної середньої освіти;
- управління системою загальної середньої освіти;
- оптимізація мережі навчальних закладів та інфраструктури системи загальної середньої освіти;
- забезпечення ресурсної, фінансової та економічної бази системи загальної середньої освіти;
- підготовка та перепідготовка педагогічних кадрів;
- моніторинг та аналіз діяльності системи загальної середньої освіти;
- контроль за діяльністю закладів системи загальної середньої освіти;
- інформування учасників навчально-виховного процесу та громадськості щодо діяльності системи загальної середньої освіти.

Стратегія розвитку системи загальної середньої освіти визначається інтеграцією

України до європейського та світового освітнього простору; рівністю можливостей щодо здобуття освіти; створенням доступної та якісної освіти всім громадянам країни, незалежно від території проживання, матеріального становища та інших обставин; забезпеченням соціального захисту учасників навчально-виховного процесу незалежно від форм їх навчання та типів навчальних закладів [9].

На основі аналізу понять “управління” та “державне управління”, які досліджували В. Андрушків, В. Афанасьєв, Г. Єльнікова, О. Жабенко, О. Кузьмін, В. Лазарєв, В. Малиновський, Г. Одінцова, Ф. Тейлор, А. Файоль звернемо увагу на зміст понять “державне управління загальною середньою освітою”, “державна політика в галузі загальної середньої освіти”, “система загальної середньої освіти”.

Засновники школи “Наукового управління” А. Файоль та Ф. Тейлор розглядали управління з погляду виконання певних функцій з метою досягнення результату та впливу на ресурси підприємства з метою вдосконалення управління ним.

В. Андрушків, В. Афанасьєв, Г. Єльнікова, О. Кузьмін, В. Лазарєв розглядають процес управління з погляду суб'єктно-об'єктних відносин, тобто впливу суб'єкта управління на об'єкт з метою зміни його стану [8, с. 60; 12, с. 37].

М. Альберт, М. Маслоу, Ф. Хедоурі вважають, що управління – це процес планування, організації, мотивації і контролю, необхідний для формування та досягнення мети організації [12, с. 37].

З розвитком науки науковці не оминули увагою поняття “державне управління”. Серед вітчизняних і зарубіжних науковців відсутній єдиний підхід до визначення поняття “державне управління”. Як правило воно залежить від того під яким кутом зору дослідник його розглядає.

В. Дзюндзюк, Н. Мельтюхова, Г. Одінцова поняття “державне управління” розглядають як системне суспільне явище, що об'єднує діяльність законодавчої, виконавчої, судової гілок влади та органів місцевого самоврядування зі здійснення внутрішніх та зовнішніх функцій держави, спрямовану на

формування політики, вироблення, ухвалення та реалізацію форм і механізмів впливу на всі сфери та процеси життєдіяльності суспільства з метою досягнення та підтримки соціоекономічної рівноваги на підставі взаємоузгодження загальнодержавних, регіональних, групових і індивідуальних інтересів [10, с. 14].

В. Малиновський вважає, що державне управління – це вид діяльності держави, суттю якого є здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод [7, с. 158].

Питаннями державного управління займалось багато науковців та дослідників, але найбільш повне визначення цього поняття, на нашу думку, належить Г. Одінцовій, яка звернула увагу на те, що й органи місцевого самоврядування в межах делегованих їм органами державної влади повноважень здійснюють державно-управлінську діяльність на рівні адміністративно-територіальних одиниць [10, с. 14].

О. Жабенко, досліджуючи історичний досвід управління освітою, уточнив поняття державне управління освітою – як організовану самостійну частину загального процесу державного управління, що включає цілеспрямоване вироблення, прийняття та реалізацію організуючих, регулюючих, координуючих, контролюючих і мотивувальних впливів на освітню сферу. На його думку, управлінська діяльність є наслідком політичних процесів, адже державне управління здійснюється відповідно до державної політики. У свою чергу державна політика в галузі освіти є складовою (підсистемою) загальнодержавної політики, яка включає сукупність визначеної системи цілей, завдань, принципів, програм та основних напрямів діяльності вищих органів управління освітою з їх виконання [3, с. 11].

II. Постановка завдання

Розглядаючи складне і багатогранне поняття державного управління в системі загальної середньої освіти ми звернули свою увагу на те, що його необхідно розглядати з точки зору системного підходу та суб'єктно-об'єктних відносин. Метою статті є необхідність такого дослідження та визначення функцій державного управління системою загальної середньої освіти.

III. Результати

Системний аналіз наукових праць свідчить, що розвиток державного управління

системою загальної середньої освіти залишається ще недостатньо вивченим. Окремі дослідження дають змогу лише частково розкрити проблему.

Суб'єктно-об'єктний підхід у державному управлінні визначає упорядкування, урегулювання будь-якої системи за умов змінювання внутрішнього середовища; цілеспрямована взаємодія між суб'єктом та об'єктом у системі управління виступає елементом організації процесу досягнення мети, вирішення завдань, усвідомлена діяльність людей, спрямована на створення оптимальних умов функціонування об'єкта; діяльність органів і кадрів управління щодо впливу на керований об'єкт за допомогою обраних методів для досягнення поставленої мети [10, с. 9–10].

Будь-яка система розглядається як сукупність двох невід'ємних складових – суб'єкта та об'єкта. У теорії соціального управління поняття “суб'єкт” тлумачиться як такий індивід або спільнота, що в процесі конкретної взаємодії виконують функції ініціатора, субординатора і регулятора всіх змін. Вони визначають якісну своєрідність цієї взаємодії й роблять її відмінною від усіх інших. Особливості діяльності суб'єкта становлять основу функціонування субординаційної системи, яка має відносно автономний характер, тобто свій специфічний механізм самоуправління і самозабезпечення [2, с. 410]. Поняття “об'єкт” у теорії соціального управління тлумачиться як індивід або спільнота, які в процесі субординаційної взаємодії виступають у ролі сприймаючої сторони й утворюють особливе поле (“фундамент”) системи цієї взаємодії [2, с. 405].

Розглядаючи організаційну структуру державного управління в Україні можна зазначити, що його здійснюють суб'єкти державного управління. Об'єктом управління виступає суспільство та суспільна діяльність, процеси, які виникають у межах системи.

У науковій літературі немає однозначного трактування цих категорій і тому для усвідомлення сутності цих понять розглянемо декілька теоретичних підходів до цієї проблематики.

В. Малиновський вважає, що суб'єкт управління – система, наділена певною компетенцією та державно-владними повноваженнями, що дають їй змогу втілювати свою волю у форму керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання, тобто, це система, що управляє. Об'єкт управління – це система, яка підпорядковується владній волі суб'єкта управління і виконує його рішення, тобто система якою управляють [7, с. 161].

Колектив авторів під керівництвом Г. Одінцової зазначає, що суб'єкт управління може бути представлений органом влади, устано-

вою, підрозділом апарату управління чи посадовою особою, які виробляють та ухвалюють державно-управлінські рішення щодо здійснення керувального впливу на підпорядковані об'єкти управління, або регулювання певних процесів відносин у різних сферах суспільної життєдіяльності. Об'єкт управління – це суспільство в цілому, адміністративно-територіальні утворення, процеси, відносини у різних галузях, сферах діяльності, організації, колективи, окрема людина, на які спрямована діяльність зі спрямування, організації та контролю відповідних суб'єктів управління [10, с. 48].

О. Мармаза в своїх дослідженнях з'ясував, що суб'єкт управління – це керівник організації, об'єкт управління – це керована система. Управління соціальною системою можна представити у єдності двох підсистем: а) керівної – суб'єкта управління; б) керованої – об'єкта управління [8, с. 65].

Російський вчений в галузі державного управління Г. Атаманчук наголошує, що суб'єкт державного управління – сукупність громадян і державних органів, які беруть участь у формуванні та реалізації державно-управляючих впливів. Суб'єктом є держава в цілому. Об'єкт впливу – це діяльність організацій, установ, підприємств, окремих громадян, у тому числі й тих, що входять до складу суб'єкта управління [1, с. 139–140].

Потрібно зазначити, що в державному управлінні існує тісний обов'язковий взаємозв'язок між суб'єктом державного управління (державними органами виконавчої влади та місцевого самоврядування) та керованою суспільною системою (керованими об'єктами). Суб'єкт державного управління не може існувати без відповідних керованих об'єктів і лише в сукупності вони створюють систему. Функції управління в державі забезпечують оптимальну самореалізацію системи шляхом підтримки її єдності та цілісності, пріоритету в ній загального інтересу над приватним. За допомогою управління реалізуються принципи гармонійного функціонування всього суспільства та розвиток найбільш важливих його сфер.

На думку Н. Дороніної, система державного управління має обов'язково охоплювати: а) організацію та функціонування суб'єкта управління – керівну систему; б) структуру взаємозв'язків керівної системи із суспільством – керованими об'єктами; в) компоненти суспільної системи або їхні окремі прояви, які створюють у взаємозв'язку структуру керованої системи та безпосередньо сприймають державно-управлінські впливи або беруть участь у їх формуванні [11, с. 9].

На думку В. Куценко, управління системою освіти – це цілеспрямована діяльність усіх суб'єктів із забезпечення оптимального функціонування та обов'язкового розвитку

кожного навчального закладу, всіх ланок і галузей у цілому [5, с. 77].

Н. Шишкіна розглядаючи діяльність управлінських структур у системі загальної середньої освіти вважає, що управління загальною середньою освітою є процесом взаємодії соціально та економічно зумовлених державних і громадських управлінських структур різних рівнів, спрямованих на реалізацію конституційних прав громадян на здобуття загальної середньої освіти [11, с. 200].

Сьогодні державне управління не може розглядатися без дослідження властивостей системного підходу. В його основі лежить загальна теорія систем. Кожна система є незмінною, абсолютною, для неї характерні суперечності й конфлікти, вона переживає періоди зародження, становлення, розвитку та занепаду. Лише системність може надати державному управлінню необхідну узгодженість, координацію, субординацію, цілеспрямованість, раціональність та ефективність.

У філософському трактуванні під системою розуміється сукупність елементів (компонентів, підсистем), що знаходяться у відносинах та у зв'язках між собою, а також створюють цілісність та єдність [11, с. 7].

Система складається з двох частин: 1) зовнішнє оточення, що включає в себе вхід у систему та вихід з неї, зв'язок із зовнішнім середовищем; 2) внутрішня структура – сукупність взаємозалежних компонентів, що забезпечують процес впливу суб'єкта управління на об'єкт управління з метою досягнення розвитку, цілей і результатів системи.

Система є сукупністю взаємопов'язаних і розташованих у певній послідовності елементів, що складають цілісне утворення. Основними характеристиками будь-якої системи є – структура її елементів, розподіл функцій між ними, взаємозв'язок елементів всередині структури та за її межами. Система – цілісний комплекс взаємозалежних компонентів, що мають особливу єдність із зовнішнім середовищем, який являє собою підсистему системи більш високого порядку. Єдність системи із зовнішнім середовищем визначає її взаємозв'язок з дією об'єктивних економічних законів. З простих систем за ієрархічною ознакою формуються системи складнішої структури. Але ця складність долається шляхом підпорядкування елементів різних ієрархічних рівнів [4, с. 37].

Систему загальної середньої освіти становлять: загальноосвітні навчальні заклади всіх типів і форм власності, у тому числі для громадян, що потребують соціальної допомоги та реабілітації, навчально-виробничі комбінати, позашкільні заклади, науково-методичні установи та органи управління

системою загальної середньої освіти, а також професійно-технічні та вищі навчальні заклади I–II рівнів акредитації, у частині надання повної загальної середньої освіти.

Система загальної середньої освіти належить до організованих систем, що складається із взаємопов'язаних елементів.

Особливістю системи загальної середньої освіти є те, що вона:

- являє собою єдине цілісне утворення;
- складається із сукупності елементів;
- має свою внутрішню структуру, елементи якої взаємодіють між собою;
- має внутрішні та зовнішні зв'язки;
- функціонує для досягнення певної мети (забезпечення конституційного права громадян на безкоштовну загальну середню освіту, забезпечення рівного доступу дітей до якісної загальної середньої освіти, незалежно від місця проживання та матеріального стану сім'ї).

Для управління загальною середньою освітою в Україні створено систему державних органів влади, які діють у межах повноважень, визначених законодавством.

Управління загальною середньою освітою – це самостійна частина загального процесу державного управління освітою, спрямована взаємодія суб'єктів влади всіх рівнів управління з метою забезпечення умов для реалізації конституційних прав громадян щодо рівного доступу до якісної загальної середньої освіти.

Кожна система управління, у тому числі і загальна середня освіта, складається з двох взаємопов'язаних частин – об'єкта та суб'єкта управління. Функція управління реалізується шляхом впливу суб'єкта управління (органу управління загальною середньою освітою) на об'єкт управління (мережа закладів загальної середньої освіти, процеси, що відбуваються в системі загальної середньої освіти та її ресурси тощо). На якості управління однаково відображається знання як об'єкта управління, або керованої системи, так і суб'єкта, або керувальної системи. Але певна підпорядкованість між ними існує. Визначальним є знання об'єкта управління, бо без цього процес управління просто неможливий.

Змістом діяльності органів управління загальною середньою освітою (суб'єктів управління) є комплекс функцій, у яких безпосередньо виявляється владно-організувальний зміст державного управління системою загальної середньої освіти, яке здійснюється у різних формах через постійний інформаційний обмін між суб'єктом та об'єктом управління на основі прямих і зворотних зв'язків.

Успіх розроблення і прийняття до виконання стратегії розвитку освіти можливий лише за умов ефективної структури управ-

ління самою системою, координації роботи всіх структурних елементів механізму освітньої діяльності, поєднання структурних ланок, пошуку оптимального співвідношення між централізацією та децентралізацією функцій влади. Особливості науково-педагогічної, економічної та соціальної діяльності в системі освіти зумовлюють застосування відповідних, специфічних для організаційної структури, функцій та методів управління.

Як уже наголошувалось, керування освітою передбачає виконання державою таких функцій, як: організація, планування, координація та контроль. Удосконалення цих функцій дасть змогу оптимально вирішувати ті завдання, які стоять перед системою загальної середньої освіти і цим самим сприятиме її покращенню, вдосконаленню та подальшому успішному розвитку.

Функція загального управління, як і галузевого, зокрема, пов'язує в одне ціле запланований результат і практичну діяльність з виконання намічених завдань і одержаних результатів.

На нашу думку, цілком доречно до переліку функцій державного управління в галузі освіти додати інформаційну функцію. Адже саме на основі інформації можливе здійснення й усіх інших функцій управління освітою. Успішне виконання функцій управління системою загальної середньої освіти в сучасних умовах значною мірою визначається станом інформаційної бази. Забезпечення ефективної управлінської діяльності можливо лише на основі збору достовірної інформації стосовно реального стану речей безпосередньо в закладах освіти, тобто там, де відбувається процес навчання. Інформація ця повинна бути прозорою і легко доступною широким колам. І найголовніше, вона повинна стати базою для проведення серйозної аналітичної роботи, аналізу сучасного стану системи освіти та перспективних тенденцій її розвитку.

Крім того, досліджуючи діяльність органів управління освітою, було наголошено на тому, що після функції планування має бути ще, як мінімум, дві функції – це облік та аналіз. Через те, що планування діяльності органів управління освітою відбувається тривалий час, а зміни законодавства, мережі, штатів та контингенту – постійно, то не обхідне зняття результатів дії програми через певні проміжки часу (місяць, квартал, рік). Тому функція обліку є необхідною умовою провадження управлінської діяльності. Без аналізу, наприклад, неможливо дати оцінку якомусь явищу в системі освіти. Аналіз виступає як етап, що передуює прийняттю управлінського рішення.

Аналіз у широкому розумінні слова передбачає збір інформації, обробку, оцінювання та прийняття рішень на його основі.

IV. Висновки

Головною рисою суб'єкта державного управління системою загальної середньої освіти виступають його компетенції у сфері управління освітньою системою, яка має власну специфіку, і владні повноваження, що дають йому змогу реалізувати свою волю у формі управлінських рішень, управлінських команд, обов'язкових до виконання. Це дає змогу підпорядкувати діяльність системи загальної середньої освіти досягненню визначених цілей і вирішити встановлені завдання. Як об'єкт державного управління система загальної середньої освіти сприймає владний вплив суб'єкта управління, в обов'язковому порядку виконує його рішення.

При цьому слід зробити суттєве зауваження щодо відсутності абсолютних меж між суб'єктом і об'єктом у системі загальної середньої освіти: система, яка управляє, будучи суб'єктом управління певного об'єкта, сама може виступати об'єктом управління. Так, наприклад, районний відділ освіти є суб'єктом управління щодо загальноосвітніх навчальних закладів, які здійснюють навчально-виховний процес у межах району, і водночас може виступати об'єктом управління відносно управління освіти і науки обласної державної адміністрації.

Суб'єкт і об'єкт державного управління системою загальної середньої освіти перебувають у безперервній динамічній взаємодії та взаємозалежності, у процесі якої виникають державно-управлінські відносини. За цих відносин учасники взаємодії відчують на собі державно-управлінський вплив, дію, що спрямована на досягнення поставленої мети.

Виходячи із вищевикладеного можна зробити висновок, що державне управління загальною середньою освітою визначається як цілеспрямований вплив суб'єктів управління різних рівнів на систему загальної середньої освіти, що має виконавчий і розпорядчий характер і полягає в організаційному впливові шляхом застосування державно-владних повноважень та виконанні певних управлінських функцій.

Виходячи з нашого дослідження встановлено, що державне управління системою загальної середньої освіти повинно виконувати такі основні функції: організаційну, планування, обліку, аналізу, координації, контролю, інформаційну. Функції управління загальною середньою освітою властиві будь-якому суб'єкту управління освітою на всіх його рівнях. Вони визначають вплив на процеси, що відбуваються у відносинах з об'єктом управління щодо реалізації державної політики в галузі освіти. Таким чином, управління загальною середньою освітою можна визначити як діяльність суб'єктів управління, спрямовану на розробку рішень,

організацію, планування, координацію та контроль об'єкта управління згідно з поставленою метою, аналіз підсумків досягнення мети на основі обліку даних та інформування суспільства про результати діяльності галузі.

Отже, державне управління системою загальної середньої освіти – це складова державного управління освітою, яка забезпечує вплив на систему загальної середньої освіти, що ґрунтується на законах та інших нормативно-правових документах і спрямована на розвиток цієї системи.

Основними характеристиками державного управління загальною середньою освітою є – наявність органів управління різних рівнів, наділених відповідними повноваженнями, діяльність яких спрямована на певні об'єкти системи загальної середньої освіти; існування управлінських відносин і зв'язків між суб'єктами та об'єктами управління; наявність управлінських функцій, пов'язаних із функціонуванням і планомірним розвитком усієї керованої системи.

Література

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук. – 2-е изд., дополн. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.
2. Граждан В.Д. Теория управления : учебное пособие / В.Д. Граждан. – М. : Гардарики, 2004. – 416 с.
3. Жабенко О.В. Особливості й тенденції розвитку державного управління освітою в Україні (1946-2001 рр.) : автореф / О.В. Жабенко. – К. : Національна академія державного управління при Президентові України, 2003. – 16 с.
4. Карамішев Д.В. Стратегічне управління інноваційними процесами в системі охорони здоров'я: державні механізми : монографія / Д.В. Карамішев. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2006. – 304 с.
5. Куценко В.І. Економіка освіти : навчальний посібник / В.І. Куценко. – К. : Міленіум, 2003. – 105 с.
6. Луговий В.І. Управління освітою : навч. посібник для слухачів, аспірантів, докторантів спеціальності "Державне управління" / В.І. Луговий. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 302 с.
7. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. / В.Я. Малиновський. – [2-ге вид., доп. та перероб.]. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
8. Мармаза О.І. Менеджмент в освіті : дорожня карта керівника / О.І. Мармаза. – Х. : Основа, 2007. – 448 с. – (Серія "Адміністратору школи").
9. Ніколаєнко С.М. Стратегія розвитку освіти України: початок XXI століття / С.М. Ніколаєнко. – К. : Знання, 2006. – 253 с.

10. Теорія та історія державного управління : навч. посіб. / [Одінцова Г.С., Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М. та ін.]. – К. : Професіонал, 2008. – 288 с.
 11. Структурно-функціональне забезпечення діяльності територіальних органів влади / Н.М. Мельтюхова, В.В. Корженко, Г.С. Одінцова та ін.. ; [за заг. ред. Н.М. Мельтюхової]. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2007. – 244 с.
 12. Цехмістрова Г.С., Фоменко Н.А. Управління в освіті та педагогічна діагностика : навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / Г.С. Цехмістрова, Н.А. Фоменко. – К. : Слово, 2005. – 280 с.
-

Михайлик І.М. Суб'єктно-об'єктні відносини в державному управлінні системою загальної середньої освіти

Анотація. У статті розглянуто питання управління системою загальної середньої освіти з точки зору суб'єктно-об'єктних відносин, визначено функції державного управління в галузі загальної середньої освіти.

Ключові слова: державне управління, об'єкт, система загальної середньої освіти, суб'єкт, функції.

Михайлик И.М. Субъектно-объектные отношения в государственном управлении системой общего среднего образования

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы управления системой общего среднего образования с точки зрения субъектно-объектных отношений, определены функции государственного управления в отрасли общего среднего образования.

Ключевые слова: государственное управление, объект, система общего среднего образования, субъект, функции.

Mykhailyk I. The Subject-Object Relations in Public Administration in General Secondary Education System

Annotation. The article highlights issues of management of general secondary education in terms of subject-object relations, the functions of public administration in general secondary education system.

Key words: the public administration, the object, subject, the system of secondary education, function.

УДК 338.43:330.341.1

ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ ЗАСАД КОНКУРЕНТНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ АПК УКРАЇНИ: ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Нужнова Ю.А.

старший викладач Національного аерокосмічного університету
ім. М.С. Жуковського "Харківський авіаційний інститут"

I. Вступ

Однією з пріоритетних сфер формування конкурентної політики у сфері АПК є визначення напрямів інноваційного розвитку та відповідного інституціонального забезпечення.

Агропромисловий комплекс є цілісною виробничо-економічною системою і виступає як сукупність галузей народного господарства, які спеціалізуються на виробництві сільськогосподарської продукції, її переробці в предмети кінцевого споживання, доведення їх до споживачів, а також на виробництві відповідних засобів виробництва.

Кінцева мета АПК, яка полягає в забезпеченні суспільства сільськогосподарською продукцією, реалізується через систему міжгалузевих економічних відносин, які становлять головний зміст всієї цільової функції агропромислового комплексу. Носіями цих відносин є галузі виробництва, сукупність яких утворює структуру АПК.

Якщо розглядати АПК як систему, то між її структурою та функцією системи є чітка залежність. Функція системи є первинною відносно формування її структури. Призначення структури системи полягає у створенні найбільш сприятливих умов для реалізації її цільової функції.

Поняття АПК досить чітко визначає його мету: виробництво продуктів харчування. З огляду на це найважливішою комплексуютьовальною ознакою АПК є використання як засобу виробництва землі і всієї сукупності природно-біологічних умов, необхідних для виробництва. Виходячи з цього, основною ланкою, що пов'язує суб'єктів АПК, є землеробство. Подальший розвиток виробництва призводить до того, що частина продуктів землеробства проходить стадію промислової переробки. Сільське господарство, а також галузі, що переробляють його продукцію, є монопольними постачальниками готового продукту, що виробляється із сільськогосподарської сировини на ринок. Жодна з цих галузей не може бути замінена у виконанні своїх функцій, тому саме вони становлять комплексуютьовальне ядро АПК і є основними об'єктами інновацій.

Теоретичні питання інституціональної розбудови економічної системи досліджуються багатьма вченими. Зокрема організаційно-функціональному, інвестиційному, правовому забезпеченню присвячували праці Т. Купіна, А. Олейнік, Ю. Пахомов, А. Пересяда, О. Поважний. Проблемам інноваційного перетворення АПК присвячено значний доробок вчених-економістів та спеціалістів у галузі державного управління. Однак комплексні підходи до визначення інституціонального середовища інноваційного розвитку АПК на сучасному етапі застосовуються недостатньо.

II. Постановка завдання

Мета статті полягає у визначенні чинників, що впливають на інституціональне забезпечення реалізації конкурентної політики у сфері інноваційного розвитку, а також відповідних функцій державного управління агропромисловим комплексом.

III. Результати

Досвід показує, що у світовій економіці стимулювання інноваційних процесів відбувається переважно через прямий вплив держави на господарські процеси. На користь цього свідчить той факт, що у країнах – членах Організації економічного співробітництва та розвитку питома вага державних витрат у ВВП становить майже 50% від загальних, хоча між прямою участю держави в господарській діяльності та темпами економічного зростання не існує прямої залежності [14].

Виникнення та розвиток інноваційних процесів відбуваються в багатовимірному інституціональному просторі, що за умов взаємоузгодженості складових у межах національної економіки ототожнюється з національною інноваційною системою (далі – НИС). Складність і розгалуженість АПК, наявність сфер з діаметрально протилежними інтересами зумовлює необхідність формування в межах національної інноваційної системи також і інноваційної системи АПК.

Особливий інтерес становлять дослідження вчених, які вирішують питання стосовно формування інституціонального середовища, що є передумовою сталого розвитку. У зв'язку з цим актуальною є теорія

функціональних економічних систем В. Андріанова [1], де під функціональною економічною системою мається на увазі сукупність інститутів та інституціональних організацій, що утворюють механізми саморегуляції, які забезпечують підтримання рівноваги навколо заданих макроекономічних параметрів. Згідно з інституціональною концепцією С. Кірдіної – теорією інституціональних матриць, існує стійка, історично сформована система базових інститутів, що регулюють економічну, політичну та ідеологічну підсистеми суспільства [3]. Ці дві теорії можуть бути використані в подальшому для визначення підходів до інноваційної політики стосовно підприємств АПК.

Ідеї теорії В. Андріанова можуть бути використані в подальшому дослідженні для побудови моделі стало функціонуючого підприємства-інноватора, оскільки такий стан підприємства підтримується саме завдяки додержанню певних економічних параметрів і їх співвідношень. Особливого значення дослідження генези інноваційної системи АПК набуває за умов пошуку ефективних керуючих параметрів системи, оскільки прогнозування її функціонування необхідно здійснювати за умов генетичного підходу [9].

Інституціональна концепція С. Кірдіної може бути використана для того, щоб переосмислити поняття інновації, побудувати відповідну інституціональну матрицю та модель організаційно-економічної системи управління.

Однією з актуальних наукових проблем є порівняння різних економічних систем у контексті визначення оптимальної інституціональної моделі національної економічної системи України. Інноваційна система АПК як її складова повинна мати конфігурацію, що найбільш прийнятна і відповідає інноваційно-інвестиційному характеру перетворення в АПК.

Подальший розвиток та можливе застосування інституціональних теорій на теренах України, на наш погляд, становить інтерес лише з огляду на те, що інституціональне будівництво повинно враховувати історичний шлях країни. Інакше таке рішення буде уповільнювати розвиток [4].

Є серед науковців думка про те, що взірцем для української перспективи повинна стати економічна система узгодженого вільного підприємництва Європейського Союзу. Проте у інноваційній сфері саме американська модель прискіпливо вивчається як в Європі, так і в Росії. Тому постає питання: чи є прийнятними з огляду на ментальність українського соціуму інституціональні конструкції, застосовувані в американському АПК як найбільш ефективному у світі?

Очевидно, слід виходити з можливості та необхідності адаптації найбільш ефективних інститутів інноваційної економіки розвинутих країн на теренах України [5].

Системні трансформації пов'язані, в першу чергу, з інституціональним середовищем, у якому вони здійснюються. Виокремлюють кілька способів формування інститутів. Перший тип зміни інститутів – стихійна еволюція: у цьому випадку інститути створюються “знизу”. Роль держави у таких випадках полягає у правовому закріпленні таких, що стихійно виникають або тих, що суттєво змінилися, інститутів. Еволюційний тип: конкуренція між інститутами повинна призвести до ліквідації “слабких” інститутів та сприяти розвитку тих, які забезпечують найбільшу ефективність [11].

Проблеми української економіки полягають у тому, що внаслідок довготривалого радянського періоду розвитку економіки перервався природний еволюційно-генетичний зв'язок у розвитку інституціонального середовища. Тому з метою створення та зміни тих чи інших формальних інститутів та механізмів їх закріплення необхідно звернутись до іншого способу здійснення інституціональних змін – за допомогою втручання держави. Роль держави в такому випадку із суто технічної, зведеної до законодавчої фіксації неформальних норм, перетворюється на провідну [6].

Під час розгляду питання імпорту інститутів виникає питання щодо того, які інститути та з якої країни потрібно імпортувати. З огляду на вищевикладене, трансплантація – процес запозичення інститутів, що розвинулись в іншому інституціональному середовищі, тому потребує головного параметра сумісності – відповідності ментальності народу [12]. Особливості інституціональних трансформацій полягають, з одного боку, в необхідності гармонійної взаємодії інституціональної системи з культурною, когнітивною та еволюційно-генетичною системами, а з іншого – в обмеженості рівня свободи при її трансформаціях [4].

У зв'язку з цим фундатори інституціональної економіки зазначають, що ті неформальні інститути, які має держава, мало трансформуються під впливом імпортованих формальних інститутів (навіпаки, самі їх значно трансформують) [13].

Такий варіант інституціональних змін набагато складніший за еволюційний, тому що:

- 1) принципово змінює попередню траєкторію розвитку;

- 2) має неоднозначний характер (полягає у складній взаємодії відомих неформальних інституцій, що мають ознаки минулого господарського досвіду з новоствореними формальними інституціональними рамками);

3) актуалізує роль держави, робить її провідною, визначальною, оскільки саме на неї покладається багато вирішальних функцій.

Такі функції включають, по-перше, санкціонування вибору оптимальної інституціональної моделі, по-друге, організаційно-правове забезпечення та реалізацію цього процесу, по-третє – відстеження його результативності, а також здійснення потрібного коригування та усунення негативних наслідків [5].

Інститути, які діють сьогодні в інноваційній сфері, не забезпечують нову якість системи, її саморегулювання та відтворення. Унаслідок цього в масштабах економіки здебільшого відтворюються застарілі моделі й уклади.

У всій множині своєї взаємодії суб'єкт та об'єкт інноваційного процесу в агропромисловому комплексі повинні утворювати специфічну сферу взаємодії, яка реалізується за допомогою економічних механізмів регулювання і є по суті інноваційною системою АПК. У науковій літературі така категорія пов'язується із пошуками шляхів результативних та ефективних управлінських впливів на інноваційний процес, можливості його моніторингу та оцінювання [2].

У контексті дослідження інституціонального забезпечення інноваційна система АПК визначається як сукупність інститутів (економічних, правових, соціальних, фінансових, науково-технічних, інформаційних), які підтримують зв'язки відповідно до визначених державою конфігурацій з метою забезпечення стійкого проходження інноваційних процесів в АПК. При цьому досвід інноваційної системи США як найбільш ефективної у світі показує, що інституціональним ядром інноваційної системи є великі фірми і корпорації – в умовах України мова йде, на наш погляд, про сферу підприємств переробної промисловості АПК.

В Україні законодавчо визначено порядок інноваційної діяльності. Разом з тим, проблема організаційно-правового забезпечення цієї діяльності залишається відкритою. Правові акти не дозволяють сформулювати єдиний інноваційний механізм [5].

Стійке проходження стратегії інноваційного розвитку української економіки залежить як від самих підприємств, так і від держави та її владних структур. Держава повинна створити необхідні й достатні зовнішні умови та заохочувати інноваційну орієнтацію розвитку вітчизняних підприємств. Ця функція державного управління пов'язана з реалізацією конкурентної політики у сфері АПК.

Враховуючи той факт, що основним джерелом фінансування інноваційної діяльності підприємств є прибуток, при формуванні методологічних підходів до формування

конкурентної політики в АПК, слід виходити із сутності цього поняття. Сучасні економічні дослідження ґрунтуються на тому, що майбутні моделі саморозвитку, рушійною силою яких є прибуток, можуть збільшити ефективність виробництва доданої вартості. Проте, враховуючи природні особливості функціонування АПК, слід наголосити на тому, що економічні моделі розвитку, побудовані на пріоритеті прибутку не в змозі забезпечити цивілізаційного зростання, гармонізувати виробничу діяльність людини в природному середовищі, зберегти природні багатства землі.

Прибуток забезпечує рентабельність виробництва, необхідну для розширеного відтворення АПК, проте він не повинен перетворитись на самодостатню мету, досягнення якої не потребує виробництва й задоволення суспільно необхідних потреб. Це шлях до спекулятивної економіки, яка існує заради олігархічних кіл, ставить Україну в залежність від високорозвинутих країн, гальмує процес формування гідних умов життя населення [10]. Ситуація виглядає як відплив грошей з реального сектора, а отже, з інвестування, функціонування їх у схемі "прибутки заради прибутків".

Державна політика, що спрямовується на максимізацію прибутків суб'єктів господарювання в будь-якій сфері життєдіяльності людини і особливо в АПК, завдає непоправної шкоди навколишньому середовищу, призводить до стрімкого знищення невідновлюваних природних ресурсів, стимулює духовну деградацію не лише в бідних країнах з їх необхідністю виживати будь-якими засобами, а й в успішних, де реклама нав'язує суспільству цінності надвисокого споживання [10].

Надзвичайну актуальність щодо функціонування і розвитку АПК має відмінний від існуючого за споживацької моделі господарювання механізм, що є засобом спрямування вектора свідомої трансформації економіки у потрібному напрямі на основі включення інвестиційного процесу в забезпечення потреб розширеного відтворення ВВП [8].

Якщо враховувати необхідність реалізації конкурентної політики стосовно інноваційно-інвестиційного відтворення, то вона спрямована на перетворення прибутку в економічній діяльності суб'єктів ринкового середовища, зокрема суб'єктів АПК, із самодостатньої мети на засіб підвищення добробуту селянства та гармонізацію інтересів суб'єктів різних сфер АПК і суспільства в цілому, відновлення природних багатств землі.

Кінцевою метою реалізації конкурентної політики у сфері АПК є гармонізація життя людини в оточуючому середовищі. Процеси якісного зростання визначаються цивіліза-

ційно-поведінковим стереотипом, притаманним тій чи іншій країні, тобто здатністю використовувати традиції і цінності, що відображають цивілізаційну специфіку народу і впливають на економіку країни [7]. Формування інститутів реалізації конкурентної політики відбувається під впливом цих чинників.

За таких умов подолання негативних релізів спекулятивної економіки повинно ґрунтуватися на оновленому механізмі державного регулювання інноваційного відтворення в АПК, який є необхідною умовою реалізації конкурентної політики.

IV. Висновки

Процес реалізації конкурентної політики у сфері інновацій передбачає формування відповідного інституціонального середовища, яке визначається здійснюваними в інноваційному процесі функціями державного управління. Організаційно-структурне забезпечення проходження інноваційного процесу у сферах АПК вторинне відносно функцій державного управління, оскільки АПК є тією сферою, яка з огляду на свої природні особливості існує лише за умов державного сприяння і підтримки.

Цільовою функцією державної конкурентної політики у сфері АПК є гармонізація життя людини в навколишньому середовищі, тому максимізація прибутку як мета розвитку АПК в контексті конкурентної політики не розглядається.

Література

1. Андрианов В. Теория саморегуляции рыночной экономики / В. Андрианов // Общество и экономика. – 2002. – № 5. – С. 5–36.
2. Иванов И.И. Национальные инновационные системы : опыт формирования и перспективы развития / И.И. Иванов // Инновации. – 2002. – № 4. – С. 14–18.
3. Кирдина С.Г. Экономические институты России : материально-технологические предпосылки развития / С.Г. Кирдина // Общественные науки и современность. – 1999. – № 6. – С. 36–45.
4. Клейнер Г.Б. Эволюция институциональных систем / Г.Б. Клейнер. – М. : Наука, 2004. – 240 с.
5. Купіна Т.О. Організаційно-правові аспекти інноваційно-інвестиційної діяльності / Т.О. Купіна // Державна кадрова політика України в умовах європейської інтеграції : зб. матер. наук.-практ. конф., 21 верес. 2005 р. – Х. : Магістр, 2005. – С. 150–152.
6. Олейник А. Институциональная экономика / А. Олейник. – М., 2002. – С. 43–52.
7. Пахомов Ю. Стратегия качественного роста отлична от программ выживания / Ю. Пахомов // Экономика и общество. – 2003. – № 6. – С. 60–64.
8. Пересада А.А. Инвестиционный процесс в Украине / А.А. Пересада. – К. : Лібра ТОВ, 1998. – 392 с.
9. Поважний О.С. Державний механізм стимулювання самоорганізації в економіці : формування “точок росту” / О.С. Поважний, С.С. Степанчук, І.С. Кривенко // Збірник наукових праць ДонДУУ. – Донецьк : ДонДУУ, 2007. – Т. VIII. – Вип. 77: Фінансовий механізм державного управління економікою України. – С. 5–17. – (Серія “Державне управління”).
10. Цивилизационные модели современности и их исторические корни / [Ю.Н. Пахомов, С.Б. Крымский, Ю.В. Павленко и др.]; под. ред. Ю.Н. Пахомова. – К. : Наук. думка, 2002. – 632 с.
11. Alchian A.A. Economic Forces at Work / A.A. Alchian. – Indianapolis, 1977. – P. 15–35.
12. Comparative Economic Systems : Models and Cases / M. Bornstein. – 6th ed. – Homewood, Boston : Irwin, 1989. – 499 p. – P. 5.
13. Milgrom P.R. The role of Institutional in the Revival of Trade : The Medieval Law Merchant, Private Judges, and the Champagne Fairs / P.R. Milgrom, D. North, B.R. Weingast // Economics and Politics. – 1990. – № 1. – P. 1–23.
14. The European Union and the Commonwealth of Independent States. Statistical comparison. – Luxembourg: Office for Official Publication of the European Communities, 2008. – 214 p.

Нужнова Ю.А. Формування інституціональних засад конкурентної політики у сфері АПК України: функції державного управління

Анотація. У статті розглянуто формування елементів інституціональної системи, що забезпечують реалізацію конкурентної політики у сфері інноваційного розвитку агропромислового комплексу.

Ключові слова: інституціональна система, конкурентна політика, інноваційний розвиток, агропромисловий комплекс.

Нужнова Ю.А. Формирование институциональных основ конкурентной политики в сфере АПК Украины: функции государственного управления

Аннотация. В статье рассматривается формирование элементов институциональной системы, которые обеспечивают реализацию конкурентной политики в сфере инновационного развития агропромышленного комплекса.

Ключевые слова: *институциональная система, конкурентная политика, инновационное развитие, агропромышленный комплекс.*

Nuzhnova J. Forming of Institutional Principles of Competition Policy in the Sphere of APK of Ukraine: Functions of State Administration

Annotation. *In article are considered problem-solving moments of the shaping institutional system in process development of the competitive policy in a sphere innovative development of the agriculture.*

Key words: *institutional system, competitive policy, innovative development, agriculture.*

УДК 351.354:303.094.7

ДОСЛІДЖЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНАЛЬНИХ ПІДРОЗДІЛІВ ГОЛОВНОГО УПРАВЛІННЯ СТАТИСТИКИ

Олійченко І.М.

доктор наук з державного управління
Чернігівський державний технологічний університет

I. Вступ

Система статистики дає інформацію про рівень і можливості розвитку країни для укладання економічних угод між державами, вирішення регіональних завдань і підтримки підприємницької діяльності. Статистична інформація – це цифрова інформація у вигляді числових рядів різних показників, прогнозних моделей і оцінок. Дані представлені у вигляді середніх або відносних величин і дають змогу виявляти закономірності розвитку соціально-економічних явищ і процесів. Статистична інформація є первинним статистичним матеріалом про соціально-економічні явища, що формується в процесі статистичного спостереження. Дані, отримані шляхом статистичного спостереження, піддаються систематизації, зведенню, аналізу й узагальненню. Статистична інформація надається державними службами, компаніями, особами, що займаються дослідженнями і розробками, консалтинговими фірмами.

Проблеми інформаційного забезпечення в економіці досліджувалися Л.О. Бакаєвим, О.О. Бакаєвим, Я.Г. Берсуцьким, Р.А. Калюжним, М.М. Лепою, Т.А. Писаревською, В.М. Порохнею, М.І. Татарчуком. Питанням удосконалення інформаційного забезпечення в системі державного управління займалися І.В. Клименко, Ю.Г. Лисенко, О.Г. Осауленко, А.М. Панчук, Є.О. Ралдугін, М.А. Сендзюк, В.П. Тронь.

Однак ряд питань функціонування інформаційних систем в органах державної статистики в Україні досліджені недостатньо. Існують проблеми вдосконалення процесів збору інформації функціональними підрозділами Головного управління статистики на регіональному рівні. Впровадження сучасних інформаційних технологій, удосконалення систем збирання інформації статистики промисловості, статистики будівництва та інвестицій, міжгалузевої статистики підприємств є особливі актуальними.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідження функціонування інформаційних систем у функціональних підрозділах органів державної статистики для вдосконалення систем збирання та

розповсюдження статистичної інформації в електронному вигляді.

Об'єктом дослідження статті є процеси збирання статистичних даних у Головному управлінні статистики у Чернігівській області.

Головне управління статистики (далі – ГУС) у Чернігівській області є територіальним органом державної статистики, який безпосередньо підпорядкований Держкомстату України.

Предметом дослідження є теоретичні положення та прикладні підходи до вдосконалення інформаційного забезпечення функціональних підрозділів органів державної статистики на регіональному рівні.

III. Результати

Для статистичної інформації характерним є те, що вона однорідна і переважно стабільна, використовується багаторазово, має тривалі терміни зберігання і визначені правила обробки [4]. Статистична інформація в органах статистики проходить обробку із застосуванням комп'ютерних технологій. Ці технології значною мірою впливають на властивості інформації. Як і інші види економічної інформації, статистична має на нижчому рівні як непомітні одиниці реквізити, що утворюють показники [1]. В органах статистики використовують показники, які входять до Загальнодержавного класифікатора техніко-економічних і соціальних показників (далі – ЗКТЕСП). З них формуються бази даних в інформаційних системах державної статистики, в яких створюються масиви даних, що надходять у звітах. Масив складають з документів певної форми. Також у формуванні інформаційного ресурсу органів державної статистики важливу роль займають задачі, що розв'язуються. За цією ознакою масиви об'єднуються у потоки. Існує також поняття інформаційної підсистеми, яка складається з масивів за ознакою приналежності до певної галузі статистики. Із цих підсистем утворюється інформаційне забезпечення органів державної статистики.

Враховуючи призначення статистичної інформації можна визначити і її основні властивості, які вона повинна мати для того, щоб повною мірою характеризувати розвиток господарства країни. Статистична інформація необхідна як для складання планів

бюджетів, так і для їх виконання. Вона повинна відповідати вимогам до інформації, яка має як джерела органи, установи, організації на загальнодержавному і місцевому рівнях, а також повинна відповідати вимогам, що ставляться до інформації, яку використовують для виконання функції контролю. Це такі властивості: репрезентативність, точність, своєчасність, актуальність, достатність, дієвість.

Статистична інформація відображає стан діяльності об'єкта з використанням системи показників. Вони характеризують результати виконання функцій, що притаманні об'єкту. У цьому випадку важливим є адекватне відображення його властивостей, тобто інформація повинна бути репрезентативною. Інформація в базах даних інформаційних систем органів державної статистики переважно зберігається і обробляється у вигляді показників, тобто даних, що можуть показати на скільки ті результати, які досягнуті, фактично збігаються з тими, що очікувались. Результати такого порівняння дають підстави робити висновки про виконання, або невиконання поставлених перед об'єктом завдань і розроблених планів.

Для оцінювання стану об'єкта інформація повинна бути точною. Оскільки статистична інформація характеризує діяльність господарства, то ті дані, які отримує система статистики, повинні збігатися з дійсними значеннями параметрів функціонування. Методики, що використовуються в системі статистики, повинні надавати реальну точність показників, коли є гарантія використання необхідних шкал вимірювання і нормативних документів, в яких ці методики формалізовані. Своєчасність інформації в системі статистики має визначальне значення, оскільки є відповідні терміни її подання. Несвоєчасність може суттєво знизити ефективність управління розвитком господарства країни та його складових. Крім цього, показники розвитку утворюють систему, яка формується з різних джерел, тому при ненадходженні в певний час необхідних даних система статистики буде не в змозі сформувати загальну картину стану господарства і спонукати керівні органи до прийняття неадекватних рішень.

Актуальність статистичної інформації визначається методами збирання і оцінювання, що дають змогу визначити компоненти об'єкта, які зберігають свої характеристики тривалий час і є параметрами системи. Параметри необхідні в процесах прийняття управлінських рішень, а також при їх упровадженні з метою підтримання системи в стані ефективного функціонування. Також актуальність статистичної інформації підтверджується на практиці тривалим часом її зберігання в органах державної статистики,

який може сягати 20 років. Збереження актуальності інформації дає змогу використувати її для вирішення проблем державного управління, враховуючи минулий досвід управління галузями і господарством у цілому. Вимога актуальності інформації також потребує досконалої інформаційної системи і методів, які використовуються в її роботі, оскільки необхідно визначити за кожним видом інформації терміни її збереження, і виходячи з цього організувати певну часову структуру збирання, обробки і зберігання інформації. Актуальність також пов'язана з вимогою до статистичної інформації стосовно багаторазового її використання, оскільки це може бути здійснено тільки при тривалому терміні від моменту створення даних до моменту їх використання.

Достатність, як властивість статистичної інформації, визначає обсяги її збирання, оброблення, передачі та зберігання, а також відповідність потребам споживачів. Якщо статистичної інформації недостатньо для оцінювання розвитку економіки країни, то вищі органи державного управління будуть не в змозі правильно оцінити ситуацію і прийняти адекватне рішення. Крім того, на стадії збирання і оброблення інформації буде відбуватися її викривлення, яке призведе до неправильного відображення процесів господарської діяльності. З іншого боку, надлишковість є тим фактором, який може призвести до непродуктивних втрат ресурсів інформаційних систем в органах державної статистики. Тому важливо визначити той мінімальний обсяг інформації, який дає змогу досягати високої ефективності в державному управлінні.

Дієвість статистичної інформації пов'язана з тим, що її використовують на всіх рівнях ієрархії системи державного управління, починаючи із загальнодержавного, де приймаються найважливіші для країни рішення і завершуючи місцевими органами державного управління, які вирішують локальні завдання. Ця інформація впливає на процеси прийняття законодавчих актів, інших нормативно-правових документів, які впливають на розвиток організацій, територій, галузей і держави в цілому. Статистичні повідомлення створюють інформаційні потоки в системі державної статистики. Вхідні потоки є повідомленнями, що надходять з джерел статистичної інформації, а вихідні – це інформація, яку поширюють органи державної статистики. При збиранні інформації, вона з організацій, підприємств надходить до органів статистики у вигляді паперових статистичних звітів із паралельним наданням цієї самої інформації в електронному вигляді. Далі вона проходить обробку на районному, регіональному і центральному рівнях системи державної статистики.

Для районного рівня характерним є те, що інформація узагальнюється у зведені форми за галузями та територіями і каналами зв'язку передається на регіональний рівень. Частина інформації передається у тому самому вигляді, у якому вона надійшла до районного рівня. На регіональний рівень, крім інформації з районів, також надходять звіти безпосередньо з організацій. Інформація проходить процедуру контролю, узагальнення і створення документів, які поширюються серед споживачів регіону. Оброблена таким чином інформація агрегується і надсилається на центральний рівень у Головне міжрегіональне управління статистики з використанням мереж передачі статистичних даних. На центральному рівні агрегується вся статистична інформація з регіонів і далі надходить у Державний комітет статистики України, з якого спрямовується у центральні органи влади та поширюється серед споживачів [3].

До складу Головного управління статистики у Чернігівській області згідно з Положенням про управління інформатизації Головного управління статистики від 16.04.2004 р. входить Управління інформатизації, яке, у свою чергу, має два відділи: інформаційних технологій та баз даних; комп'ютерних мереж та Інтернет-технологій. Діяльність відділів регламентується Положенням про відділ інформаційних технологій та баз даних управління інформатизації Головного управління статистики та Положенням про відділ

комп'ютерних мереж та Інтернет-технологій управління інформатизації Головного управління статистики від 16.04.2004 р. Завданнями Управління є реалізація державної політики в галузі інформаційного та технічного забезпечення статистики. Також відділи, що входять до складу Управління, займаються проблемами статистичної методології. Серед основних завдань, які покладені на відділ інформаційних технологій та баз даних і на відділ комп'ютерних мереж та Інтернет-технологій такі: автоматизована обробка статистичної інформації; упровадження сучасних інформаційних технологій; забезпечення готовності комп'ютерної техніки до роботи; удосконалення форм і методів використання комп'ютерної техніки; організація обслуговування та модернізації комп'ютерної техніки; контроль за використанням комп'ютерної техніки; навчання персоналу комп'ютерним технологіям; збереження нормативної, довідкової та архівної інформації; реалізація державної таємниці [2].

Було проведено дослідження структури вхідної інформації Головного управління статистики. Динаміка надходження первинних звітів до відділів Управління статистики виробництва зображена на рис. 1. У дослідженні проведено порівняння кількості надходжень первинних звітів до двох відділів цього управління, таких як статистики промисловості і статистики будівництва та інвестицій.

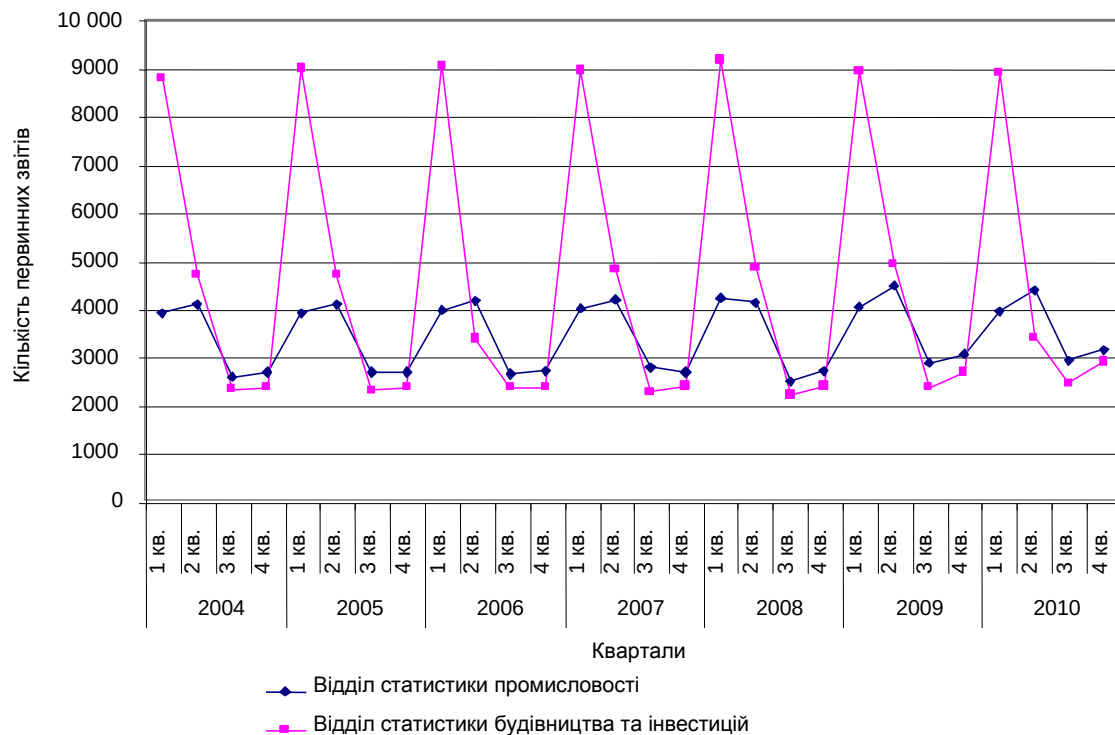


Рис. 1. Динаміка надходження первинних звітів до відділів Управління статистики виробництва

Отримані результати свідчать про те, що відділ статистики промисловості і відділ статистики будівництва та інвестицій мають різну часову структуру надходження первинних звітів і різну їх кількість. До відділу статистики будівництва та інвестицій найбільша кількість звітів надходить у першому кварталі, що пояснюється річним звітуванням про стан об'єктів. Менша кількість звітів надходить у другому кварталі, найменше надходження – у третьому і четвертому кварталах. Відділ статистики промисловості

отримує найбільшу кількість звітів у другому і у першому кварталах. Найменше документів надходить у третьому і четвертому кварталах. Однак у цей відділ звіти надходять з меншим перепадом у їх кількості за кварталами.

На рис. 2 подано динаміку надходження первинних звітів до відділів Управління міжгалузевої статистики підприємств, яка свідчить про зростання надходжень звітів до відділів Управління у другому кварталі і рівномірне їх надходження в інші квартали.

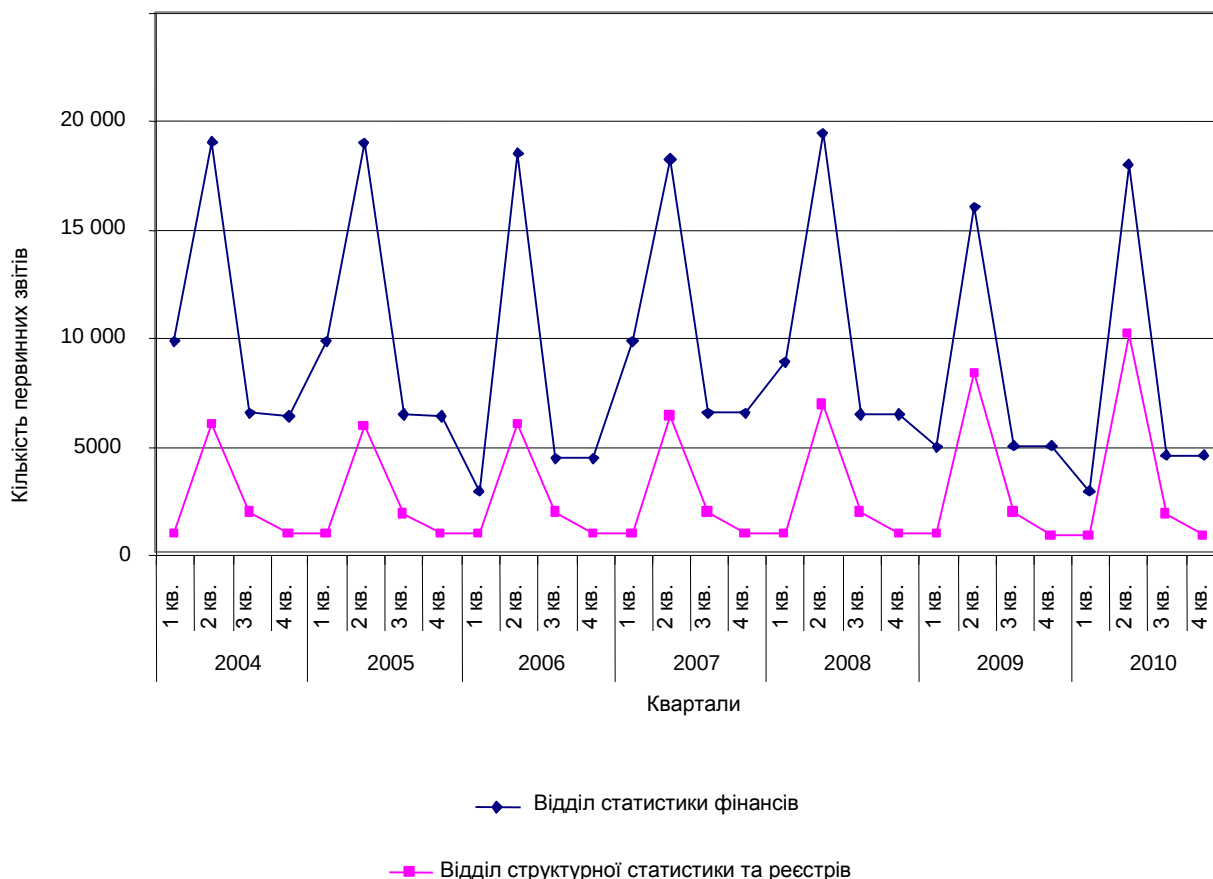


Рис. 2. Динаміка надходження первинних звітів до відділів Управління міжгалузевої статистики підприємств

Як свідчать результати досліджень надходження звітів у відділ статистики нефінансових послуг у другому кварталі, до цього відділу надходить кількість звітів, яка нижча, але близька до кількості у першому кварталі. Відділ статистики соціальних послуг отримує основну кількість звітів у першому кварталі. У першому кварталі надходить найбільша кількість звітів в Управління статистики сільськогосподарства та навколишнього середовища та у відділ обстеження умов житлових домогосподарств. Рівномірно надходять звіти в Управління статистики торгівлі – найбі-

льша кількість надходжень у першому і третьому кварталах, а найменша – у другому та четвертому. Однак значних коливань кількості надходжень звітів не спостерігається. Аналогічна динаміка характерна для Управління статистики праці.

Інша динаміка надходжень звітів у відділі статистики населення. Графік, зображений на рис. 3 свідчить про найбільше надходження звітів у третьому і четвертому кварталах, коли в інших підрозділах Головного управління статистики кількість надходжень зменшується.

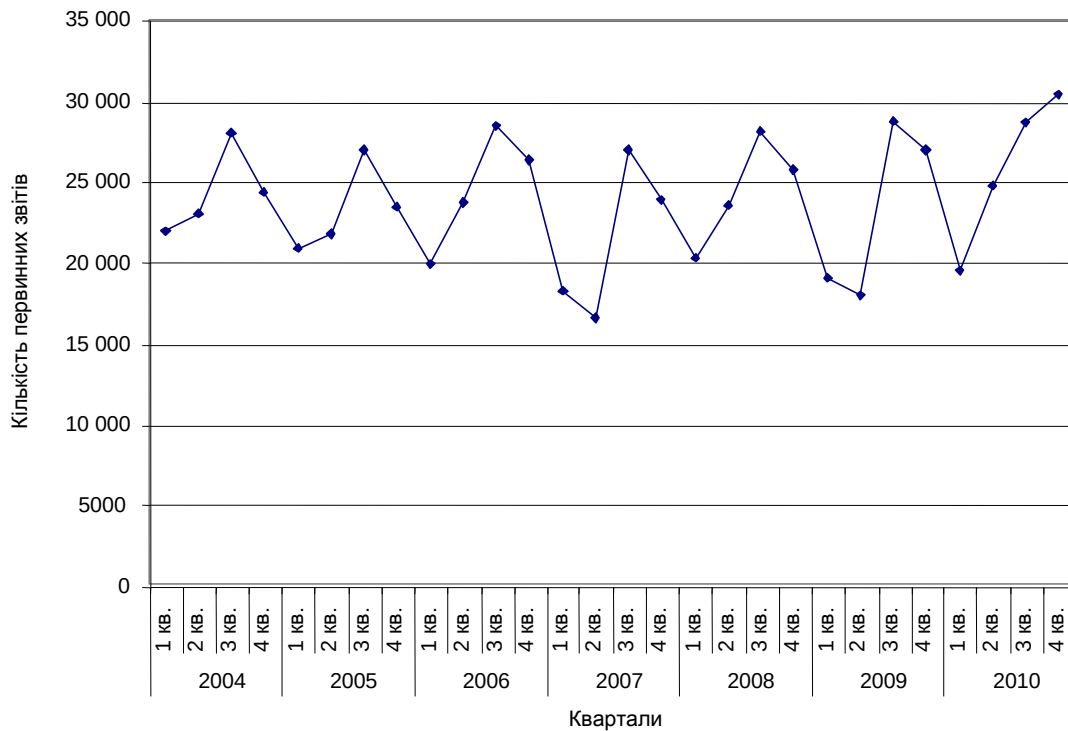


Рис. 3. Динаміка надходження первинних звітів до відділу статистики населення

Аналіз надходжень первинних звітів засвідчив, що різні підрозділи отримують інформацію переважно у першому і другому кварталах, а найменшу кількість – у четвертому. Аналіз загальної динаміки надходження інформації у вигляді первинних звітів доводить, що їх кількість коливається у межах 26% у різних кварталах року. Збільшення навантаження у першому і другому кварталах пояснюється проведенням процедур обробки річної звітності та даних на початок року.

IV. Висновки

Аналіз інформаційної системи Головного управління статистики свідчить, що статистична інформація повинна відповідати вимогам, що ставляться до інформації, яку використовують для виконання функції контролю, а саме мати такі властивості: репрезентативність, точність, своєчасність, актуальність, достатність, дієвість.

Аналіз показав, що відділ статистики промисловості та відділ статистики будівництва та інвестицій мають різну часову структуру надходження первинних звітів і різну їх кількість. Також різні підрозділи Управління отримують інформацію переважно у першому і другому кварталах, а найменшу кількість – у четвертому. Аналіз загальної динаміки надходження інформації у вигляді первинних звітів доводить, що їх кількість коливається у межах 26% у різних кварталах року. Для зменшення сезонних коливань надходження інформації необхідно вдосконалювати часові та просторові структур надходження статистичних даних до

Головного управління статистики. Аналіз збору первинних звітів показує, що кількість їх за роками суттєво не змінюється. Явних тенденцій зростання або зменшення кількості не спостерігається.

Оптимізація надходження даних напрямами, за якими можливий збір інформації в періоди найменшого навантаження на інформаційну систему Головного управління, таких як статистика населення, статистика торгівлі, дасть змогу зменшити перепади в навантаженні інформаційної системи органу державної статистики в різні періоди року. За рахунок цього досягається відносно рівномірне функціонування складових інформаційних систем органів державної статистики та системи державної статистики в цілому.

Література

1. Олійченко І.М. Аналіз структури і динаміки інформаційних потоків в головному управлінні економіки обласної державної адміністрації / І.М. Олійченко, М.Ю. Дітковська // Вісник Чернігівського державного технологічного університету. – 2008. – № 33. – С. 52–58.
2. Офіційний веб-сайт Головного управління статистики у Чернігівській області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.chernigivstat.gov.ua/>.
3. Про схвалення Стратегії розвитку державної статистики на період до 2012 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. № 1413-р.
4. Сендзюк М.А. Інформаційні системи в державному управлінні: [навч. посіб.] / М.А. Сендзюк. – К.: КНЕУ, 2004. – 339 с.

Олійченко І.М. Дослідження інформаційного забезпечення функціональних підрозділів Головного управління статистики

Анотація. У статті проаналізовано інформаційне забезпечення функціональних підрозділів Головного управління статистики, розглянуто динаміку змін обсягів вхідної інформації за сім останніх років, проведено аналіз властивостей інформації, що надходить до функціональних підрозділів. Виявлено наявність сезонних коливань у надходженні даних, запропоновано шляхи їх зменшення за допомогою вдосконалення часової та просторової структур системи збору інформації до Головного управління статистики та організації надходження даних напрямами, за якими можливий збір інформації в періоди найменшого навантаження на інформаційну систему.

Ключові слова: інформаційна система, інформаційне забезпечення, орган державної статистики, статистична інформація, властивості інформації, економічна інформація, інформаційні технології.

Олейченко И.М. Исследования информационного обеспечения функциональных подразделений Главного управления статистики

Аннотация. В статье проанализировано информационное обеспечение функциональных подразделений Главного управления статистики, рассмотрена динамика изменений объемов входной информации за семь последних лет, проведен анализ свойств информации, которая поступает в функциональные подразделения. Обнаружено наличие сезонных колебаний в поступлении данных, предложены пути их уменьшения с помощью усовершенствования временной и пространственной структур системы сбора информации в Главном управлении статистики и организации поступления данных по направлениям, по которым возможен сбор информации в периоды наименьшей нагрузки на информационную систему.

Ключевые слова: информационная система, информационное обеспечение, орган государственной статистики, статистическая информация, свойства информации, экономическая информация, информационные технологии.

Oliychenko I. Researches of the Informative Providing of Functional Subdivisions of Main Administration of Statistics

Annotation. The analysis of the informative providing of functional subdivisions of Main administration of statistics is conducted in the article, the dynamics of changes of volumes to entrance information is considered for seven last years, the analysis of properties of information which enters functional subdivisions is conducted. Found out the presence of seasonal vibrations in the receipt of information, the ways of their diminishing are offered by the improvement of sentinel and spatial structures of the system of collection of information in Main administration of statistics and organization of receipt of information on directions on which collection of information is possible in periods of the least loading on the informative system.

Key words: informative system, informative providing, organ of state statistics, statistical information, properties of information, economic information, information technologies.

УДК 351.758.5

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПОБУДОВИ СИСТЕМИ ВІДНОСИН ДЕРЖАВИ З РЕЛІГІЙНИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ

Рябко І.В.

кандидат наук з державного управління
Класичний приватний університет

I. Вступ

Країни розвинутої демократії, насамперед, європейські, не порушуючи одного із найважливіших прав людини – права на свободу совісті та релігії, намагаються цивілізовано вирішувати проблеми, якими нерідко супроводжується діяльність релігійних організацій. Законодавчими та виконавчими органами різних держав застосовуються такі форми державного втручання: створення відповідних законодавчих рамок умов, просвітительська діяльність, інформування громадськості про діяльність релігійних організацій, а в разі необхідності попередження про їх небезпеку, допомога особам, які зазнали негативного впливу внаслідок їх діяльності, впровадження відкритої (Греція, Великобританія, ісламські країни та ін.) або завуальованої (Німеччина, Франція, Іспанія, Бельгія та ін.) протекціоністської політики стосовно традиційних церков як носіїв національної культури. Вивчення досвіду цих країн може бути корисним для побудови державно-церковних відносин в Україні.

II. Постановка завдання:

- вивчити досвід побудови європейської практики сучасних систем відносин держави з новітніми і традиційними релігіями;
- дослідити основні елементи правового регулювання цих відносин;
- зробити їх порівняльний аналіз і запропонувати можливості використання світової практики у вітчизняній системі державно-церковних відносин.

III. Результати

На сучасному етапі розвитку світової спільноти в країнах світу державно-церковні відносини будуються по-різному. Так, наприклад, законодавство Іспанії встановлює певне обмеження релігійних свобод, а саме обмеження релігійної діяльності, пов'язаної з психічними або параспсихічними феноменами, а також поширення пов'язаних із ними гуманістичних або духовних (спіритуалістичних) цінностей, що суперечать релігійним цінностям [4]. Якщо говорити про правове визнання відповідно до закону, то чинне законодавство виділяє декілька типів релігійних об'єднань, що володіють цілком відмінним статусом:

- 1) католицька церква;

2) досить “глибоко укорінені” церкви, що можуть, відповідно до закону, вступати в угоду з державою;

3) інші церкви і релігійні співтовариства, що не володіють статусом “укорінених”, але мають визнаний законом статус релігійного співтовариства або конфесії, що містяться в описі порядку реєстрації релігійних об'єднань;

4) релігійні групи, що не володіють подібним статусом і названі сектами або новими релігійними рухами, оскільки вони не відповідають вимогам закону і найчастіше мають статус не релігійних, а приватних об'єднань або асоціацій.

Італійський закон про церкву створює систему, що має три шари. Найбільш міцні позиції утримує РКЦ, яка користується переважним становищем, гарантованим конкордатою (угодою між державою і церквою, котрий надає останній певні права) та іншими численними постановами. Відносини між державою і РКЦ будуються через конкордати, котрі розглядаються як такі, що мають юридичну силу, як і міжнародні угоди. Проміжне становище займають ті церкви, які досягли угоди з державою. Ці конфесії існують в Італії протягом тривалого часу. Їм гарантовано становище, подібне до статусу РКЦ (п'ятидесятники, адвентисти, іудеї, баптисти і лютеранці). У найнижчому шарі знаходяться групи, які сприймаються як такі, що суперечать громадському порядку. Серед громад нижчого шару знаходяться, наприклад, мусульмани і “Свідки Єгови”, що лише нещодавно прибули до Італії. Їх діяльність регулюється відповідно до закону № 1150 від 1929 р. і загальними законами про асоціації. Найнижчі групи позбавлені деяких важливих привілеїв, які надаються церквам, що мають угоду з державою [11].

У Великобританії статус державної мають дві церкви: Англіканська церква Англії та Пресвітеріанська церква Шотландії. Король (королева) Великобританії оголошується Конституцією Верховним Правителем Церкви Англії на Землі [12]. Королівська влада освячується Церквою Англії під час коронації. Єпископів призначає монарх з обов'язковим висвяченням собором єпископів. Статус державної дає змогу англіканській церкві перебрати на себе і певні держав-

ні функції, отримувати фінансування з державного бюджету та зберігати безумовно домінуюче становище [12].

У ФРН існує два різних юридичних статуси для церков. Найбільші з них, а також деякі нечисленні – всього близько 15 – мають спеціальний статус. Ці релігійні організації мають бути виключно релігійними, а не комерційними асоціаціями; мати досить визначену і відмінну від інших організацій релігійну доктрину; кількість їх членів, грошові прибутки організацій і структура мають бути цілком достатніми для існування в межах державних законів. Роль держави у ФРН полягає, зокрема, й у тому, щоб захищати громадян та підтримувати соціальний мир [7].

Уряд та Національні збори Франції аналізують саме явище існування новітніх релігійних рухів та вивчають питання доцільності прийняття окремих законодавчих актів стосовно регламентації діяльності неокультів у Франції. Загальним положенням при визначенні заходів щодо запобігання негативним наслідкам від діяльності певної частини неокультів є теза про доцільність “підвищення пильності держави та суспільства до сект і їх діяльності”. У цьому плані вважається необхідним вести ретельне вивчення самого феномену новітніх релігійних рухів і поширення інформації про їх діяльність; більш суворим є застосування чинного законодавства у випадках порушення цими угрупованнями прав людини на свободу, працю, громадський порядок, податкового та економічного законодавства. Після масової загибелі членів “Ордену сонячного храму”, що сталася в грудні 1995 р. у Франції, СЗР провела детальне вивчення діяльності 173 неокультів, котрі діють у країні. Результатом вивчення стала двотомна доповідь, що була опублікована. При цьому начальник зазначеного підрозділу І. Бертран заявив, що метою його служби була не “інвентаризація сект”, а ґрунтовний аналіз того, яку шкоду суспільству може заподіяти кожна з них [2].

У Греції оголошується державною релігією православ'я. Статут православної церкви має статус державного закону, закріплює за церквою, її єпископами, парафіями, монастирями та іншими церковними інститутами становище корпоративних суб'єктів публічного права. Державою встановлені гарантоване утримання і пенсія для дияконів і парафіяльних священиків, а з 1969 р. почався перехід на державне утримання ієрархів, з 1980 р. – державне забезпечення в цій галузі стало нормою [5].

В Австрії привілейоване право надане дванадцяти офіційним релігіям. З 1997 р. австрійське законодавство вимагає для реєстрації релігійної громади 300 засновників. До того ж релігійному об'єднанню, щоб ста-

ти офіційною церквою, необхідно мати два відсотки населення держави згідно з останнім переписом.

Бельгійське законодавство визнає теоретичну рівність між усіма релігіями, але в країні існують досить різні підходи до певних релігійних організацій. Ряд релігійних організацій користується офіційним визнанням, підставою для якого є соціальна цінність релігії в служінні народам. Зараз таким статусом користуються шість конфесій: РКЦ, протестанти, іудеї, англіканці, мусульмани, Грецька православна церква та Руська православна церква, але РКЦ є першою серед рівних. У Бельгії для відстеження процесів у сектантському середовищі створено спеціальну службу “Сюрте де Л'Ета”, яка збирає і видає інформацію про порушення законодавства на релігійному ґрунті [10].

У 1999 р. при прем'єр-міністрові Республіки Польща (далі – РП) створено спеціальну експертну раду з представників зацікавлених міністерств, відомств і католицької церкви, основним завданням якої є координація діяльності державних органів з протидії поширенню сектантства у державі. Мініюсту РП доручено виробити чіткі юридичні визначення понять релігійних сект, груп і рухів, а також надати уряду пропозиції щодо внесення відповідних змін у чинне законодавство.

В Угорщині з 1993 р. до сьогодні у відповідних державних органах обговорюється питання щодо встановлення мінімуму – десять тисяч осіб, – необхідного для реєстрації релігійної організації.

Законодавство Латвії вимагає для заснування релігійної громади 10 засновників, а Литви – 15, але цього недостатньо для одержання юридичного статусу. Крім того, для його одержання потрібно мати у Латвії десять громад, а в Литві – дві.

Парламентська Асамблея Ради Європи прийняла Рекомендацію “Протиправні дії сект” від 1999 р. № 1412, де висловлюється занепокоєння стосовно діяльності неокультів, незалежно від того, називаються вони релігійними, езотеричними чи спіридуальними. У цьому документі виявляється крайня необхідність пересвідчитись, чи відповідають дії представників неокультів, незалежно від їх походження, принципам демократичного суспільства. Тому вкрай важливо мати достовірну інформацію про ці групи та розповсюджувати її серед широкої громадськості з тим, щоб зацікавлені особи та організації змогли надати свої коментарі з приводу її об'єктивності. Рекомендація наголошує на необхідності внести до навчальних програм, зокрема для підлітків, спеціальні відомості про історію окремих віровчень та філософські погляди їх представників. Приділяється велика увага захисту

найбільш вразливих груп населення, зокрема дітей, які є членами неоеккультів. Передбачається впровадження рішучих заходів щодо відстоювання їх прав у разі поганого ставлення, гвалтування, існування розгорнутої системи заборон, індокринатії через "промивання мізків", заборони відвідувати школу та вчинення дій, що заважають соціальним службам здійснювати відповідний нагляд [6].

Крім того, Асамблея рекомендує Комітету Міністрів у разі необхідності вживати заходи щодо створення інформаційних центрів для вивчення діяльності неоеккультів у країнах Центральної та Східної Європи (зокрема, в Україні – *І.Р.*) у межах програм допомоги цим країнам. Також передбачається створення Європейського Центру спостереження за діяльністю неоеккультів з метою полегшення обміну інформацією між національними центрами.

Аналізуючи світову практику виявлення, запобігання та припинення протиправної діяльності неоеккультів, ми дійшли висновку, що її умовно можна поділити на три рівні: міждержавний, державний та недержавний.

Міждержавний рівень (Євросоюз, міждержавні відносини) включає:

- підготовку декларацій, рекомендацій, резолюцій, конвенцій, закликів до урядів інших держав;
- обмін інформацією;
- укладання угод та спільні дії;
- створення та підтримку міжнародних центрів з вивчення діяльності неоеккультів і їх осередків у різних державах;
- створення та підтримку недержавних центрів жертв і родин жертв неоеккультів.

На державному рівні здійснюється розподіл функцій між:

1. Парламентською комісією, комісією при прем'єр-міністрі, урядом.
2. Міністерствами, міжвідомчими міністерськими координаційними органами.
3. Правоохоронними органами.

Парламентська комісія, комісія при прем'єр-міністрі, уряд спрямовують свої зусилля на: вдосконалення чинного законодавства; підготовку резолюцій, доповідей та рекомендацій; вивчення діяльності неоеккультів; координацію дій державних органів; розробку та впровадження протекціоністської державної політики щодо традиційних церков.

Міністерства, міжвідомчі міністерські координаційні органи займаються: розробкою пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства, підготовкою відповідних внутрішньовідомчих інструкцій; створенням та наданням допомоги загальноосвітнім програмам; збором інформації щодо порушення прав і свобод громадян та законів представниками неоеккультів; поширенням серед населення інформації щодо діяльно-

сті окремих неоеккультів; внесенням відомостей про історію окремих віровчень та філософські погляди їх представників до навчальних програм загальноосвітніх шкіл і вищих навчальних закладів, видання відповідної навчальної літератури; підготовкою і проведенням науково-практичних конференцій та семінарів, зокрема міжнародних, з вивчення діяльності неоеккультів; координацією спільних дій державних органів, недержавних організацій та зацікавлених осіб; створенням та підтримкою незалежних інформаційних центрів, а також відділень Європейського центру спостереження за діяльністю неоеккультів; відмовою або зняттям з реєстрації окремих неоеккультів; локалізацією негативних наслідків від самогубств, терористичних актів, втручання у внутрішні справи держави, масових заворушень та інших протиправних дій неоеккультів.

До функцій правоохоронних органів входять: створення робочих груп при МВС та окремих підрозділів спецслужб; збір та аналіз інформації про протиправні дії представників неоеккультів; профілактика порушень чинного законодавства представниками неоеккультів; розповсюдження інформації про протиправну діяльність окремих неоеккультів через ЗМІ; інформування та консультування відповідних державних органів; притягнення порушників чинного законодавства до кримінальної чи адміністративної відповідальності; локалізація негативних наслідків від самогубств, терористичних актів, втручання у внутрішні справи держави, масових заворушень та інших протиправних дій неоеккультів, оперативний супровід релігійного середовища, контроль за окремими соціально-небезпечними неоеккультами.

На недержавному рівні громадські організації, традиційні церкви та зацікавлені особи вирішують такі завдання: підтримка та координація діяльності інформаційних центрів спостереження за діяльністю неоеккультів; підтримка та координація центрів жертв і родин жертв неоеккультів; консультування відповідних державних, зокрема правоохоронних, органів, внесення пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства; взаємодія з іноземними незалежними інформаційними центрами, Європейським центром спостереження за діяльністю неоеккультів, а також з центрами жертв і родин жертв неоеккультів; збір та обробка інформації про порушення прав і свобод громадян та чинного законодавства для розповсюдження її серед широких верств населення; підготовка матеріалів для науково-практичних конференцій та семінарів з вивчення діяльності неоеккультів; видання літератури щодо загрози суспільству та його окремим громадянам від діяльності неоеккультів; консультування зацікавлених осіб, родичі яких потрапили до "проблемних" неоеккультів.

IV. Висновки

Для службовців законодавчих та виконавчих органів України має практичне значення досвід країн Європи та інших держав, що давно й ефективно застосовують цілий спектр форм державного втручання: створення відповідних законодавчих рамок умов, просвітительська діяльність, інформування громадськості про діяльність неокультів, у разі необхідності, попередження про їх небезпеку, допомога особам, які зазнали шкоди внаслідок діяльності неокультів, впровадження протекціоністської політики стосовно традиційних церков як носіїв національної культури. При формуванні державно-церковної політики потрібно використовувати положення рекомендацій та резолюцій ЄС у зв'язку з європейською інтеграцією України. Доцільно також спрямувати зусилля на залучення коштів та інших можливостей ЄС для створення державних і незалежних інформаційних центрів з вивчення неокультів та неурядових організацій жертв або родин жертв діяльності неокультів (зокрема, ця допомога передбачена Рекомендацію Парламентської Асамблеї Ради Європи "Протиправні дії сект" від 1999 р. № 1412).

Література

- Бийсбервельд С. Свобода релігії в Нідерландах / С. Бийсбервельд // Модели церковно-государственных отношений США и Западной Европы : сб. науч. трудов. – К. : Інститут філософії ім. Г.С. Сковороди НАНУ, 1996. – С. 100–102.
- Вайг Б. Ставлення держави до сект та "нових релігій" / Б. Вайг // Національна безпека і оборона. – 2000. – № 10. – С. 73–76.
- Соціально-правове регулювання діяльності релігійних організацій : навч. посіб. / [Голотін С.І., Кальниш Ю.Г., Колосков В.В., Петрик В.М., Штоквиш О.А.]. – К. : Вид-во НА СБ України, 2001. – 78 с.
- Моран Г. Испанская система отношений церкви и государства / Г. Моран // Модели церковно-государственных отношений стран Западной Европы и США : сб. науч. трудов. – К. : Інститут філософії ім. Г.С. Сковороди НАНУ, 1996. – С. 32–43.
- Папастратос Х. Государственно-церковные отношения в Греции / Х. Папастратос // Модели церковно-государственных отношений США и Западной Европы : сб. науч. трудов. – К. : Інститут філософії ім. Г.С. Сковороди НАНУ, 1996. – С. 30–31.
- Проблема новітніх рухів в Європарламенті // Людина і світ. – 1998. – № 8. – С. 31.
- Робберс Г. Государство и церковь в Федеративной Республике Германия / Г. Робберс // Модели церковно-государственных отношений США и Западной Европы : сб. науч. трудов. – К. : Інститут філософії ім. Г.С. Сковороди НАНУ, 1996. – С. 111–112.
- "Секти" і "культи" у Західній Європі: проблеми правового регулювання // Людина і світ. – 1997. – № 10. – С. 28–31.
- Сьомін С.В. Деякі шляхи вдосконалення державно-церковних відносин із застосуванням європейського досвіду / С.В. Сьомін, В.М. Петрик // Збірник наукових праць Донецької державної академії управління. Серія: "Державне управління". – 2003. – Т. 4. – Вип. 21. – С. 296–306.
- Торфс Р. Церковь и государство в Бельгии / Р. Торфс // Модели церковно-государственных отношений США и Западной Европы : сб. науч. трудов. – К. : Інститут філософії ім. Г.С. Сковороди НАНУ, 1996. – С. 20–21.
- Феррари С. Церковь и государство в Западной Европе. Итальянская модель / С. Феррари // Модели церковно-государственных отношений США и Западной Европы : сб. науч. трудов. – Киев : Інститут філософії ім. Г.С. Сковороди НАНУ, 1996. – С. 66–79.
- Шорт Д. Моральне і релігійне виховання у школах Англії / Д. Шорт // Людина і світ. – 2002. – № 10. – С. 39–43.

Рябко І.В. Європейський досвід побудови системи відносин держави з релігійними організаціями

Анотація. У статті проаналізовано досвід побудови Європейської практики сучасних систем відносин держави з новітніми і традиційними релігіями. Досліджено основні елементи правового регулювання цих відносин. Зроблено їх порівняльний аналіз і запропоновано можливості використання світової практики у вітчизняній системі державно-церковних відносин.

Ключові слова: держава, релігійні організації, традиційні релігії, секти, неокульти, законодавча база.

Рябко И.В. Европейский опыт построения системы взаимоотношений государства с религиозными организациями

Аннотация. В статье проанализирован опыт построения европейской практики современных отношений государства с новыми и традиционными религиями. Исследованы основные элементы правового регулирования этих отношений. Сделан их сравнительный анализ и предложены возможности использования мировой практики в отечественной системе государственно-церковных взаимоотношений.

Ключевые слова: государство, религиозные организации, традиционные религии, секты, неокульты, законодательная база.

Ryabko I. The European Experience of Building the Systems of Relations Between Government and Religious Organizations

Annotation. *European practice of modern relations between government and new as well as traditional religions is analysed. The main elements of legal regulation of these relations are investigated. Their comparative analysis is made and the possibilities of application the international practice in national system of relations between church and government is proposed.*

Key words: *the government, religious organisations, traditional religion, sect, new religious organizations, the legislative base.*

УДК 351.83(468)

**ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФІНАНСУВАННЯ ОЛІМПІЙСЬКОГО РУХУ
ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ****Сітнікова Н.С.**кандидат наук з фізичного виховання та спорту
Класичний приватний університет**І. Вступ**

Олімпійський рух є важливим чинником загальної культури. Виховання людей у дусі олімпійських цінностей сприяє впровадженню культури здорового способу життя, залученню всіх верств населення до активних занять фізичною культурою та спортом, що, у свою чергу, забезпечує покращення здоров'я нації, її духовне збагачення, прищеплює почуття патріотизму та гордості за свою країну.

Спорт як найбільш ефективний засіб фізичного і морального оздоровлення нації виконує в суспільстві безліч функцій, серед яких розвиток фізичних, естетичних і моральних якостей людської особистості, профілактика захворювань, фізична та психоемоційна рекреація і реабілітація людини, згуртування сім'ї, організація дозвілля. Олімпійський рух зближує особисті і спільні інтереси, формує здоровий морально-психологічний клімат у різних соціально-демографічних групах населення. Спорт є частиною загальної культури людини і багато в чому визначає її поведінку під час навчання, на виробництві, у побуті, у спілкуванні [2].

Спорт сьогодні являє собою водночас: національне надбання і предмет національної гордості, вагомий політичний капітал і ефективний інструмент політичного життя – найважливіший економічний ресурс, який впливає на рівень економічного розвитку країни і відтворення носіїв робочої сили, а також здатний створювати специфічні продукти – нову й особливу сферу економічних та ділових відносин [1].

Безпосередньо впливаючи на становлення, розвиток і ефективне функціонування індустрії Олімпійського руху держава має свої цілком конкретні політичні, економічні та соціальні інтереси, які багато в чому пов'язані з тією особливою роллю, яку спорт (як професійний, так і оздоровчий) відіграє в сучасному суспільстві, справляючи безпосередній вплив на узагальнений показник якості життя.

Разом з тим стан здоров'я української нації, підростаючого покоління молодих спортсменів на сьогодні викликає певні побоювання: зростання смертності, падіння народжуваності, скорочення кількості населення,

збільшення масштабів алкоголізму, наркоманії, тютюнопаління та ін. Більшість стадіонів, плавальних басейнів, спортивних залів і майданчиків поки не пристосовано для масових спортивно-оздоровчих занять населення. Через високу вартість спортивно-оздоровчих послуг те, що є, також не використовується повною мірою. Зацікавленість людей у збереженні здоров'я як основи матеріального благополуччя ще не набула рис стійкої і цілісної системи поведінки. Одним з важливих напрямів розвитку Олімпійського руху в країні є забезпечення ресурсної бази цієї галузі, оскільки її організація передбачає наявність розвинутої і різноманітної матеріально-технічної бази [3; 5].

Розвиток будь-якої економічної системи в Україні пов'язаний з проблемами фінансування. Нині фінансова політика у сфері спорту недостатньо ефективна і не відображає пріоритетний характер спортивної діяльності для всього суспільства.

Як показав аналіз літератури [1; 4; 6; 10; 11], фінансування Олімпійського руху в Україні помітно поступається за кількісними показниками на всіх рівнях зарубіжним аналогам. Разом з тим складності формування бюджетів не дають змоги очікувати значного зростання державного фінансування, а кошти, які виділяються на розвиток спорту, витрачаються недоцільно.

Дуже часто в літературних джерелах [3; 7] йдеться про те, що Україні не вистачає зарубіжного досвіду в питаннях фінансування спорту та підготовки наших спортсменів до відповідальних змагань. У нашій країні створюються нові моделі Олімпійського руху, впроваджуються нові програми, спрямовані на формування моральної та матеріальної відповідальності особистості за стан власного здоров'я, але це не стає, як у деяких розвинутих країнах, об'єднуючою силою і національною ідеєю, що сприяє розвитку сильної держави і здорового суспільства.

Вивчення стану питання сучасного фінансування Олімпійського руху в Україні ведеться досить інтенсивно та є предметом наукових пошуків вітчизняних і російських дослідників та фахівців фізичного виховання та спорту, зокрема: В.В. Альошина, С.П. Андрєєва, С.Н. Бубки, М.М. Булатової, Л.П. Ме-

льниченко, І.І. Переверзіна, В.М. Платонова та ін. однак, незважаючи на широке коло досліджень і значну кількість наукової та зарубіжної літератури, проблеми державного фінансування Олімпійського руху на Україні та за кордоном розроблено недостатньо, що і визначило вибір теми нашого дослідження.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати зарубіжний досвід фінансування Олімпійського руху, висвітлити проблеми фінансування спорту на Україні та можливості використання зарубіжного досвіду в нашій країні.

III. Результати

Як показав аналіз літератури, фінансування Олімпійського руху за кордоном здійснюється з різних джерел. Формування джерел утворення фінансів спорту відбувається під впливом зміни економічної, соціально-політичної ситуації в країні, відображає процеси децентралізації управління економікою, виникнення нових організаційно-правових форм підприємств і їх об'єднань. Різноманітність, альтернативність джерел утворення фінансів спортивних організацій розширює можливість залучення додаткових грошових коштів. Разом з тим наявність різних джерел фінансування призводить до нерівності в ресурсному забезпеченні Олімпійського руху в країні [2].

Досвід розвинутих країн показує, що джерелами фінансування Олімпійського руху можуть бути: державні та муніципальні кошти, кошти різних фірм спонсорів; надходження від власної господарсько-комерційної діяльності. Так, наприклад, у Франції важливим джерелом фінансування необхідного спортивного обладнання, спортивних споруд і заходів є кошти, отримані від господарської, комерційної діяльності. У США тільки ігри команд вищої ліги з американського футболу, баскетболу, хокею щорічно відвідує понад 100 млн глядачів, приносячи дохід понад 1 млрд дол. Для отримання прибутку проводяться різні лотереї. У Канаді та у Франції дохід від лотерей розподіляється по місцевих управліннях для розвитку масового рекреаційного спорту. Дохід від продажу різних сувенірів, значків, буклетів, журналів, спортивного одягу зі спортивною символікою також постійно поповнює бюджет спортивних установ [8].

У розвинутих країнах створюються умови для залучення додаткових фінансових ресурсів різних фірм, компаній, що виступають як спонсори, що є необхідною умовою успішного функціонування спорту і всього Олімпійського руху.

Крім того, рекламна діяльність спортивних організацій, розміщення рекламних щитів з найменуванням фірм у спортивних спорудах; спонсорсько-ліцензійна діяльність з метою використання атрибутів спортивних

організацій на рекламовані товари; запрошення відомих спортсменів до рекламування товарів і послуг стимулює приплив додаткових фінансових ресурсів у їх бюджет.

На кожному рівні державного управління в Україні здійснюється єдина схема виділення державних фінансових ресурсів з державного бюджету на потреби спорту вищих досягнень, хоча обсяги фінансування істотно різняться. Важливим недоліком є нецільове використання та зловживання коштами на розвиток спорту та підготовку спортсменів високого класу, що в кінцевому підсумку призводить до скасування багатьох заходів під приводом браку грошових коштів.

Частка державного спортивного бюджету Німеччини, Великобританії, Фінляндії, Швеції, Данії становить менше ніж 20% суми місцевих спортивних бюджетів. У Франції, Італії різниця становить 30%, в Іспанії, Португалії – 40%. У колишніх соцкраїнах державний спортивний бюджет, як правило, перевищує суми, що виділяються по лінії місцевих бюджетів. Так, в Угорщині ця частка становить 60 і 40%, відповідно. За абсолютними показниками обсяги державного фінансування Олімпійського руху Україна значно поступаються зарубіжним спортивним бюджетам. Крім того, слід зазначити, що територія України, кількість населення та тенденції погіршення суспільного здоров'я значно перевищують зарубіжні показники. Отже, зростає розрив між значущістю сфери спорту і реальною політикою держави, обсяги державного фінансування не достатні для задоволення потенційних потреб. Однак в умовах проблем формування бюджетів усіх рівнів на сьогодні відсутні передумови збільшення частки державного фінансування Олімпійського руху, а існуючі пріоритети збільшення фінансування цієї сфери, перш за все, спрямовані на зовсім інші потреби [14].

Основними цілями фінансування в нашій державі є: утримання державних органів управління, підготовка кадрів, забезпечення певної частини витрат на потреби Олімпійського руху; реалізація молодіжного спорту. Аналіз зарубіжного досвіду показує, що і там основною метою уряду є створення умов для розвитку спорту вищих досягнень і турбота про професійних спортсменів і кадри, які їх готують на відповідальні для країни змагання. Такий розподіл пріоритетів у фінансуванні, безсумнівно, справедливо, оскільки розвиток професійного спорту є головним завданням.

У Франції спорт вищих досягнень має безліч різноманітних джерел фінансування. Поряд з бюджетними асигнуваннями, що виділяються міністерством, значна частина фінансових ресурсів надходить з Національного фонду розвитку спорту. Фінансові ресурси цього фонду надходять від продажу

телевізійних прав. Останніми роками бюджет цієї організації становить близько 250 млн євро. Кошти міністерства та Національного центру розвитку спорту – важливий механізм реалізації політики в галузі спорту вищих досягнень. Найголовнішою ланкою є контракти, які підписуються між спортсменом і державою. На державному рівні для професійних спортсменів, які досягли високих результатів на Олімпійських іграх, передбачені премії. Переможці отримують неоподатковану премію розміром 50 тис. євро [15].

У Китаї центральний уряд визначає бюджет для спортивної галузі виходячи із завдань олімпійської підготовки з чіткою орієнтацією на завойовані золоті медалі, який за останні роки перевищує обсяг коштів виділених на такі самі цілі в будь-якій країні, включаючи найбагатші – США, Японію, Німеччину.

У Норвегії важливою частиною фінансування Олімпійського руху є диференційована допомога різним національним спортивним федераціям і спортсменам. Держава виділяє 50%, а решта коштів – доходи НОК, спонсорство та інші види комерційної діяльності. Проте можливості федерацій щодо залучення позабюджетних коштів істотно різняться. Відбувається нерівномірний розподіл грошових коштів для того, щоб всі перспективні спортсмени отримали необхідну можливість для ефективного підготовки. Федерації, які не мають серйозних доходів з комерційних джерел, отримують з державного бюджету 70% і більше необхідних коштів, інші федерації, що мають своє джерело фінансування або не

мають професійних спортсменів, можуть отримати не більше ніж 10%.

Німеччина бере на себе тільки створення необхідних умов для успішної підготовки та участі спортсменів на міжнародній арені, однак не надає їм фінансової допомоги. Для цієї мети в Німеччині створено спеціальний Фонд допомоги німецькому спорту, який надає фінансову підтримку, виділяє премії та матеріальні заохочення спортсменам за досягнення високих результатів на Олімпійських іграх. Крім того, багато спортсменів отримують призові гроші за участь у комерційних змаганнях, а також виплати від спонсорів і меценатів. Ще одним важливим моментом є те, що Німеччина підтримує спортсменів у здобутті повноцінної освіти та визначення кар'єри після закінчення занять спортом [9].

На практиці складається ситуація, коли номінальні заходи з підтримки спорту відповідають передовим досягненням зарубіжного управління, але при більш глибокому розгляді виявляється, що створені умови перешкоджають втіленню планових дій.

На Україну, коли компетенція органів управління Олімпійського руху на різних рівнях не закріплена, а завдання і функції дублюються, подібна ієрархія цілей неприпустима, оскільки створює всі передумови для маніпулювання коштами спрямованими на розвиток спорту вищих досягнень. У зв'язку з цим необхідно переглянути пріоритети державного фінансування, визначити права та обов'язки органів державного управління щодо спорту взагалі.

Основні витрати на Олімпійський рух, як в Україні, так і за кордоном, здійснюються з бюджетних та позабюджетних фондів (див. табл.).

Таблиця

Фінансування Олімпійського руху в ряді країн Європи, %

Країни	Бюджетне фінансування	Внебюджетне фінансування
Німеччина	2	98
Великобританія	5	95
Італія	43	57
Франція	23	77
Угорщина	65	35
Фінляндія	15	85
Україна	68	32

Аналогічно світовій практиці Україна вкладає в розвиток спорту значно більшу частину зі свого бюджету. Проте сукупні величини вітчизняного фінансування, як і раніше, залишаються недостатніми [15].

Позабюджетне фінансування здійснюється за рахунок різних джерел: доходів спортивних організацій від підприємницької діяльності, надходжень з різноманітних позабюджетних фондів, від спонсорів, лотерей тощо. Крім того, велику роль тут відіграють податкові та інші пільги. Позабюджетні джерела фінансування Олімпійського руху в Україні включають у себе: доходи від продажу квитків на проведені змагання; прода-

жу прав на теле-/радіотрансляцію змагань, що проводяться під егідою спонсорів або спорткомітету; рекламно-спонсорської діяльності; ліцензійної діяльності, тобто продаж товарів з емблемою або символікою спонсорів або спорткомітету; видавничої діяльності (випуск власних журналів, газет, бюлетенів, прес-релізів та їх продаж); здавання в оренду спортивних споруд, що знаходяться на балансі спорткомітетів; відрахування доходів від проведених лотерей; іншої комерційної діяльності, яка не суперечить законодавству України; добровільні пожертви приватних осіб, підприємств тощо; надходження з різних громадських фондів.

Сьогодні це вже традиційні джерела фінансування спорту в багатьох регіонах і територіях різних країн, включаючи Україну. Але є одна велика розбіжність. Якщо в більшості розвинутих країн у розвитку спорту задіяні практично всі названі вище джерела, то в Україні діють лише деякі з них.

У позабюджетних коштів України є своя специфіка, позабюджетні кошти надходять конкретним спортсменам, клубам і федераціям, що перешкоджає процесу контролю над цими коштами. Закритість, яка наявна в бюджетах спортивних організацій, не сприяє ні розвитку спорту, ні залученню коштів.

Лотерея являє собою один з видів ігрового бізнесу, реалізованого у сфері спорту. Але при цьому самі лотереї не є спортом, це всього лише інструмент залучення додаткових фінансів у спорт як у сектор економіки. Додатковими його елементами є тоталізатор і системна (електронна) гра. У світовій практиці такий спосіб залучення грошей у спорт, як лотерея, ефективний. В Україні теж раніше існували лотереї “Спортлото” і “Спринт”, частина коштів від яких йшла на розвиток спорту. З 1997 р. на Україну працюють чотири оператори лотерейного бізнесу (до 1997 р. їх було 96) – “Молодспортлото” (правонаступник радянського “Спортлото”), “Патріот”, “Українська національна лотерея” та Ощадбанк [10].

Сьогодні ж у спортивній галузі нашої країни розмір додаткових доходів за рахунок надходження від лотерей несуттєвий. Якщо говорити про світовий досвід, то такий підхід практикується в ряді європейських країн. В Італії 80% бюджетних надходжень становлять доходи від футбольних тоталізаторів – близько 500 млн євро щорічно. У Китаї, незважаючи на політичний лад, основною частиною спортивного бюджету є надходження від національних спортивних лотерей (близько 1 млрд дол. США на рік). У Німеччині фонд допомоги німецькому спорту, основною метою якого є фінансування спортсменів для підготовки та участі в Олімпіадах, а також допомога спортсменам, поповнюється також і за рахунок відрхувань від доходів спортивних лотерей і добровільних пожертвувань. Таких прикладів безліч. Обсяг призового фонду для комерційних лотерей встановлюється розміром не менше ніж 50% від обсягу виручки, для цільових лотерей – 40%, благодійних лотерей – 30% від обсягу виручки.

Проектом Закону України “Про державне регулювання діяльності з проведення лотерей в Україні”, вже поданому до Верховної Ради України в 2011 р., передбачається щорічне відрхування на фінансування соціальної сфери держави – а конкретніше: спортивної галузі – 25% від частини тих доходів, які залишаються після формування призового фонду лотерейного бізнесу [11].

Національний олімпійський комітет підтримує ідею законопроекту, оскільки його прийняття може суттєво допомогти країні в реалізації невідкладних цілей у питанні фінансування будівництва спортивних споруд, у тому числі в рамках проведення фінальної частини Чемпіонату Європи 2012 р. з футболу, а також заходів, спрямованих на популяризацію ідей Олімпійського руху в Україні. Передбачається, що регулювати лотерейний ринок і підтримувати його стабільність стане Лотерейна рада. Крім того, цей колегіальний орган буде визначати механізми розподілу коштів на соціальні цілі, такі як фінансування Олімпійського руху та будівництво спортивних споруд, у тому числі і для проведення Євро-2012.

Згідно із законопроектом, відрхування на фінансування соціальної сфери щорічно повинні становити 25% від доходів, які залишаються після формування призового фонду. Зараз загальний оборот лотерейного бізнесу становить 600–650 млн грн на рік, призовий фонд не менше ніж 50%. Нескладно підрахувати: якщо закон ухвалить, то Олімпійський рух України зможе отримувати додатково до 90 млн грн щорічно.

Разом з тим масштаб грального бізнесу в Україні в цілому непорівнянний із зарубіжними показниками. Так, деякі зарубіжні спортивні бюджети (наприклад, Фінляндії) більшою мірою формуються тільки за рахунок коштів, що надходять від грального бізнесу. У нашій країні вони становлять незначну частку фінансування. Очевидно, це пов'язано з браком коштів у населення, а також з обмеженістю спортивної інформації і слабкою маркетинговою підтримкою самих лотерей. Тому без принципових змін у якості життя нашого населення збільшення доходів від грального бізнесу буде йти повільно. Отже, нині його не можна розглядати як основне джерело додаткових фінансових коштів для розвитку спорту.

Також слід зазначити, що основне джерело позабюджетних коштів – це спонсорство. Використання такого виду фінансування, як спонсорство, що базується на ринкових принципах еквівалентності, законі попиту і пропозиції і являє собою, по суті, взаємовигідне співробітництво між спонсором і спонсорованим для досягнення певної мети, доцільно в сучасних умовах для розширення фінансових ресурсів сфери спорту.

Спонсорство професійного спорту у Франції, наприклад, є одним з основних джерел фінансування. У цьому процесі беруть участь і держава та національні спортивні федерації, і самі спортсмени. Підприємства, які підтримують елітних спортсменів, здобувають статус “партнера в підготовці елітного спортсмена”. А багато провідних спортсменів мають спонсор-

ські контракти з різними фірмами і компаніями [12; 13].

В Україні спонсорство стало невід'ємною частиною економічних відносин. Сфера спортивного спонсорства має досить розвинуту інфраструктуру в нашій країні:

- суб'єктами є промислові підприємства, посередницькі компанії, фінансово-транспортні компанії, страхові товариства та спортивні організації, а також фонди та сільськогосподарські підприємства;
- об'єктами є змагання, команди, клуби, фізкультурно-оздоровчі заходи і свята, різні первинні спортивні організації, спортивні заходи для інвалідів, НОК, федерації та спортсмени тощо;
- посередники спонсорської діяльності – спеціалізовані та консалтингові організації.

Отже, спонсорську допомогу спорту надають, як правило, великі компанії. В окремих спорткомітетах картина залучення позабюджетних коштів складається по-різному: зазвичай це надходження від продажу квитків на організовані спорткомітетом змагання (в дуже невеликих розмірах); надходження від спонсорів (також у незначних розмірах); доходи від видавничої діяльності (в дуже незначних сумах); надходження від здавання в оренду своїх спортивних приміщень. Ось практично і всі надходження з позабюджетних джерел, які становлять від 1% до 10% від загального бюджету спорткомітетів різних регіонів. Практично ніяких додаткових коштів спорткомітети та інші спортивні організації не отримують від продажу прав на теле- і радіотрансляцію своїх спортивних змагань. Телекомпанії сприймають ці телетрансляції як громадську послугу і не планують у своєму бюджеті коштів на придбання прав на трансляцію спортивних змагань.

І хоча деякі спорткомітети і мають невеликі спонсорські надходження, все ж слід відзначити їх незадовільну роботу в цьому напрямі. Це відбувається, в першу чергу, через незрозуміння самих понять "спонсор" і "спонсорство". Спонсорство сьогодні більше схоже на меценатство, оскільки спонсори, як правило, нічого не мають від спортивних заходів та організацій. Більше того, багато команд та спортивні організації, отримуючи гроші від таких спонсорів, не піддають цю допомогу офіційному розголосу.

Крім того, слід використовувати шведський досвід, який уже взято на озброєння багатьма країнами, відповідно до якого спорткомітет здійснює пошук спонсорів, вивчення можливостей залучення тих чи інших фірм, компаній, підприємств до спортивного спонсорства. Потім складається список потенційних спонсорів і на основі проведення з ними індивідуальних бесід проводяться загальні збори спонсорів і організовується

спортивний пул із зазначенням суми коштів, яку кожен спонсор перераховує в цей пул. А далі вже спеціальна комісія спорткомітету виділяє з цього пулу кошти тим видам спорту або командам, які цього заслуговують. Але при такій організації спортивного спонсорства повинні бути розроблені чіткі критерії, за якими той чи інший вид спорту може отримувати допомогу з цього спортивного пулу. При цьому застосування пошуку спонсорів на особистій основі паралельно з вищесказаним забезпечить більш ефективне використання цього позабюджетного джерела фінансування.

IV. Висновки

Таким чином, аналіз розвитку багатоканальної системи фінансування Олімпійського руху в Україні та за кордоном дає змогу зробити такі висновки, що фінансування Олімпійського руху в Україні помітно поступається за кількісними показниками фінансування на всіх рівнях зарубіжним аналогам. Разом з тим складності формування бюджетів не дають змоги очікувати значного зростання державного фінансування, а існуючі кошти, які виділяються на розвиток фізичної культури і спорту, витрачаються в основному не на професійний спорт.

На сьогодні фінансова політика у сфері спорту недостатньо ефективна і не відображає пріоритетний характер спортивної діяльності для всього суспільства. Разом з тим питання фінансування Олімпійського руху повинні мати пріоритетний характер. Фінансова підтримка спортивних організацій – найбільш дешевий і ефективний засіб запобігання та лікування найбільш важких фізичних, духовних і соціальних хвороб в Україні, яка переживає важкі економічні наслідки реформування економіки.

Як показав аналіз зарубіжного досвіду, фінансові ресурси спорту за кордоном мають численні джерела формування. В Україні з усього різноманіття використовують лише деякі – позареалізаційна діяльність, благодійні внески та державні субсидії.

Формування джерел утворення фінансів Олімпійського руху, визначення їх співвідношення відбувається під впливом зміни економічної, соціально-політичної ситуації в країні, відображає процеси децентралізації управління економікою, виникнення нових організаційно-правових форм підприємств та їх об'єднань. Різноманіття, альтернативність джерел утворення фінансів на професійний спорт розширює можливість залучення додаткових грошових коштів. Разом з тим наявність різних джерел фінансування призводить до нерівності в ресурсному забезпеченні фізкультурно-спортивних організацій у країні.

Кількісні показники фінансування на всіх рівнях помітно поступаються зарубіжним

аналогам. Водночас складності формування бюджетів не дадуть змоги очікувати значного зростання державного фінансування, а наявні кошти не виділяються на розвиток спорту.

На нашу думку, ядром нової організації бюджетного процесу має стати широко застосовувана у світі концепція (модель) бюджетування, орієнтованого на результати в рамках середньострокового фінансового планування. Її суть – розподіл бюджетних ресурсів між адміністраторами бюджетних коштів та (або) реалізованими ними бюджетними програмами з урахуванням або в прямій залежності від досягнення конкретних результатів (надання послуг) відповідно із середньостроковими пріоритетами соціально-економічної політики і в межах прогнозованих на довгострокову перспективу обсягів бюджетних ресурсів.

Порівняно із зарубіжними країнами, в Україні дуже мало використовується потенціал позабюджетного фінансування. Неповністю реалізується спонсорство для професіонального спорту. Погано використовується таке джерело фінансування, як проведення спортивних лотерей. На нашу думку, лотерейний бізнес необхідно розглядати в соціальному контексті і частина доходів цього бізнесу має бути спрямована на забезпечення проблем Олімпійського руху в нашій країні. Податкові та інші пільги, надані спортивним організаціям, не сформовані в єдину систему, наприклад, відсутні пільги для людей, що регулярно займаються фізичною активністю й оплачують спортивні заняття дітей. Фінансування здійснюється переважно за програмно-цільовим методом управління. Разом з тим не використовуються на практиці надання субсидій, кредитів, фінансування певної статті витрат (наприклад, штатні одиниці викладачів фізичної культури), надання спортивного обладнання спортивним організаціям на безкоштовній основі тощо.

З метою вдосконалення системи фінансування Олімпійського руху, а також розвитку її багатоканальності з боку держави в особі місцевих органів управління необхідна підтримка таких найбільш рентабельних вкладень у розвиток спорту, як починання приватних компаній і приватних осіб із забезпеченням різних пільгових умов цих вкладень. При цьому водночас необхідно виключити можливість використання ними пільг для ухилення від податків. З цією метою треба встановити межі пільгового оподаткування з прибутку. Крім того, республіканські органи управління повинні також створювати сприятливі умови для приватних компаній при виробництві ними спортивних товарів, істотне зниження податків дало б змогу знизити ціни на спортивні товари і збільшити обсяг їхніх продажів.

Для того, щоб сфера приватного капіталовкладення у розвиток професіонального спорту поступово розширювалася (обсяг такого фінансування має становити не менше ніж 80% всіх державних інвестицій у спорт, за аналогією із західними країнами), необхідно також створювати сприятливі інвестиційні умови за рахунок зниження орендної плати або ціни за землю для спортивних споруд і заходів.

Враховуючи наявні на сьогодні труднощі, при формуванні бюджету Олімпійського руху доцільно зберегти практику надання пільг спортивним організаціям на основі суворого контролю, дотримання квот, щоб доходи за цей рахунок були б вагомим поповненням бюджетних ресурсів, а не служили б засобом наживи.

Щодо організації спортивних змагань і видовищ, а також заходів на спортивних спорудах необхідно забезпечити, щоб квитки на них були максимально низькими. З цією метою податки, митні збори, спеціальні збори на товари, що продаються в межах території, що відноситься до спортивного заходу, також повинні бути максимально низькими, а доходи держава повинна отримувати за рахунок великих обсягів продажу.

Таким чином, комплекс заходів щодо розвитку багатоканальної системи фінансування Олімпійського руху в Україні повинен включати в себе: розробку заходів з фінансової підтримки спорту на всіх рівнях; максимальне використання державної підтримки приватних вкладень у спорт, включаючи спонсорство; матеріальне стимулювання спортсменів на змаганнях та ін. Міністерству освіти і науки, молоді та спорту України необхідно домагатися випереджальних темпів фінансування спорту з бюджетів, а також істотної активізації спортивної фінансової політики на всіх рівнях управління.

Література

1. Алешин В.В. Менеджмент и маркетинг на европейских стадионах / В.В. Алешин, И.И. Переверзин. – М. : Советский спорт, 1999. – 45 с.
2. Алешин В.В. Маркетинг и менеджмент в сфере физической культуры и спорта / В.В. Алешин. – М. : ТЕИС, 2000. – 345 с.
3. Андреев С.П. Основы неkomмерческого маркетинга / С.П. Андреев, Л.П. Мельниченко. – М. : Прогресс-традиция, 2000. – 227 с.
4. Бубка С. Завжди рухатись вперед / С. Бубка // Олімпійська арена. – 2010. – № 10–11. – С. 18–22.
5. Гуськов С.И. Спонсор и спорт / С.И. Гуськов. – М. : Советский спорт, 1995. – С. 14–15.
6. Гуськов С.И. Спорт и маркетинг / С.И. Гуськов. – М. : Вагриус, 1995. – 234 с.

7. Деньги счет любят // Спорт для всех. – 1997. – № 1. – С. 53–56.
8. Кузин В.В. Спонсорство в спорте / В.В. Кузин, М.Е. Кутепов. – М.: Школа бизнеса, 1994. – С. 28–41.
9. Олимпийский спорт : в 2 т. / В.Н. Платонов, М.М. Булатова, С.Н. Бубка [и др.] ; под. общ. ред. В.Н. Платонова. – К.: Олимп. л-ра, 2009. – Т. 1. – 736 с.
10. Олимпийский спорт : в 2 т. / В.Н. Платонов, М.М. Булатова, С.Н. Бубка [и др.] ; под. общ. ред. В.Н. Платонова. – К.: Олимп. л-ра, 2009. – Т. 2. – 696 с.
11. Програма розвитку Олімпійського руху в Україні на період 2011–2014 років // Олімпійська арена. – 2010. – № 9. – С. 27–30.
12. Соколов А.С. Роль и участие местных органов власти Германии и Франции в развитии физического воспитания и спорта / А.С. Соколов // Теория и практика физической культуры. – 2003. – № 4. – С. 47.
13. The Olympic Movement / International Olympic Committee. – Lausanne : C.I.O., 1997.
14. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.olympic.org>.
15. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.roc.ru>.

Ситникова Н.С. Зарубіжний досвід фінансування Олімпійського руху та можливості його використання в Україні

Анотація. Проаналізовано основні джерела фінансування Олімпійського руху за кордоном. Показано можливості використання зарубіжного досвіду в нашій країні та проблеми фінансування професійного спорту. Перелічено основні джерела утворення фінансів та умови для залучення додаткових фінансових ресурсів, що є необхідною умовою успішного функціонування спорту і всього Олімпійського руху. Відзначено роль виділення державних фінансових ресурсів з державного бюджету на потреби спорту вищих досягнень. Виявлено недоліки використання коштів на розвиток спорту та підготовку спортсменів високого класу. Запропоновано комплекс заходів щодо розвитку багатоканальної системи фінансування Олімпійського руху на Україну.

Ключові слова: зарубіжний досвід, фінансування спорту, державний бюджет, спонсорство, формування бюджету, Олімпійський рух, органи державного управління.

Ситникова Н.С. Зарубежный опыт финансирования Олимпийского движения и возможности его использования в Украине

Аннотация. Проанализированы основные источники финансирования Олимпийского движения за рубежом. Показаны возможности использования зарубежного опыта в нашей стране и проблемы финансирования профессионального спорта. Перечисляются основные источники образования финансов и условия для привлечения дополнительных финансовых ресурсов, что является необходимым условием успешного функционирования спорта и всего Олимпийского движения. Отмечено роль выделения государственных финансовых ресурсов из государственного бюджета на нужды спорта высших достижений. Показаны недостатки использования средств на развитие спорта и подготовку спортсменов высокого класса. Предложен комплекс мероприятий по развитию многоканальной системы финансирования Олимпийского движения в Украине.

Ключевые слова: зарубежный опыт, финансирование спорта, государственный бюджет, спонсорство, формирование бюджета, Олимпийское движение, органы государственного управления.

Sitnikova N. An International Survey of Financing the Olympic Movement and its Possible Use in Ukraine

Annotation. Analyzed the main sources of financing of the Olympic Movement abroad. Recently the possibility of using foreign poll in our country and the problems of financing of professional sports. Added main sources of finance and the conditions for attracting additional financial resources is a necessary condition for the successful operation of sport and the entire Olympic movement. Noted the role of government allocation of financial resources from state budgets to the needs of higher sports achievements. The following disadvantages of using funds for sports development and training of high-class athletes. A range of measures to develop multi-system financing the Olympic movement in Ukraine.

Key words: travel survey, the financing of sport, the state budget, sponsorship, budgeting, the Olympic movement, the state administration.

УДК 351.88

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕД: ДЕФІНІЦІЇ, МЕХАНІЗМИ ТА ОЗНАКИ

Скрябіна Д.С.

аспірантка Класичного приватного університету

I. Вступ

Перебудова економіки України на ринкових засадах супроводжується дедалі більшим залученням країни до існуючої системи світогосподарських зв'язків. Інтегрування економіки України у світове господарство, її участь у різних видах міжнародного підприємництва підвищує роль і значення зовнішньоекономічної діяльності (далі – ЗЕД). Зовнішньоекономічна діяльність підприємства, яка здійснюється шляхом проведення комерційних операцій, є важливим елементом механізму управління зовнішньоекономічними відносинами. Зовнішньоекономічні відносини виявляються у формах обміну матеріальними товарами, послугами, продукцією інтелектуальної праці, результатами виробничо-технічного співробітництва між країнами.

Для підвищення рівня відкритості української економіки державі необхідно створювати більш сприятливі умови для ефективного виходу підприємств на зовнішні ринки, з урахуванням теорії та практики здійснення зовнішньоекономічних операцій, на основі систематизації та узагальнення закономірностей, умов, принципів, процесів здійснення ЗЕД підприємствами, стратегічних і процедурних аспектів ЗЕД. Це дасть змогу органам державної влади приймати оптимальні управлінські рішення і здійснювати прогнози у зовнішньоекономічній сфері, на підґрунті аналізу об'єктивних закономірностей формування зовнішньоекономічних зв'язків з урахуванням певних інтересів суб'єктів господарювання, різних форм міжнародного співробітництва, напрямів реалізації зовнішньоекономічної стратегії й тактики в межах зовнішньоекономічної політики.

Завдяки зовнішньоекономічній діяльності забезпечується покриття потреб країн світового співтовариства у сировині, матеріалах, паливі, енергоносіях, машинах, обладнанні та устаткуванні, товарах широкого вжитку, послугах. Разом з тим ЗЕД є суттєвим джерелом валютних надходжень країни. Роль її посилюється з часу набуття незалежності українською державою, яка намагається зайняти гідне місце в міжнародних економічних інтеграційних процесах.

II. Постановка завдання

Мета статті – узагальнити теоретичні основи державного регулювання ЗЕД та ви-

значити роль механізмів держави у забезпеченні сталого розвитку економіки.

III. Результати

На думку низки вчених, поняття “зовнішньоекономічна діяльність” з'явилося в Україні з початком економічної реформи, одним із центральних напрямів якої була децентралізація зовнішньої торгівлі, надання підприємствам права безпосереднього виходу на зовнішній ринок і стимулювання розвитку ЗЕД на рівні господарських суб'єктів. У результаті проведення економічних реформ у зовнішній сфері сформувалось два поняття: зовнішньоекономічні зв'язки (далі – ЗЕЗ) і зовнішньоекономічна діяльність. На відміну від ЗЕЗ, які являють собою різні форми, засоби й методи зовнішньоекономічних відносин між країнами, ЗЕД висвітлює зовнішньоекономічну діяльність на рівні виробничих структур (фірм, організацій, підприємств, об'єднань тощо). ЗЕД, на думку В. Покровської [6, с. 259], можна визначити як сукупність виробничо-господарських, організаційно-економічних і оперативно-комерційних функцій підприємства, пов'язаних з його виходом на зовнішній ринок та участю в зовнішньоекономічних операціях.

Окремі вчені розглядають ЗЕД як один з аспектів ЗЕЗ [8, с. 85]. Аналіз наукової літератури підтверджує, що однозначного визначення дефініції “зовнішньоекономічна діяльність” немає. Автори надають свої інтерпретації нормативного визначення залежно від їх власного бачення. Так, О. Гребельник [1, с. 644–645] вважає, що ЗЕД – це діяльність суб'єктів господарської діяльності України та іноземних суб'єктів господарської діяльності, побудована на взаємовідносинах між ними, що має місце на митній території України та за її межами. Л. Дідківська та Л. Головка [2, с. 151–152] зазначають, що ЗЕД – це розвиток економічних відносин між країнами, що здійснюють зовнішню торгівлю, міграцію капіталів і робочої сили; міжнародні науково-технічні та виробничі зв'язки. Л. Швайка [9, с. 315] відмічає у своїй праці, що ЗЕД – це сукупність відносин суб'єктів господарської діяльності України та іноземних суб'єктів господарювання, побудованих на принципах взаємної вигоди, еквівалентного обміну і дотримання положень міжна-

родного права. На нашу думку, ЗЕД – це самостійна діяльність підприємств держави, яка є складовою господарської діяльності підприємств держави, які здійснюють переміщення товарів, капіталів та робочої сили на міжнародному рівні у взаємозв'язку з господарськими суб'єктами інших країн на принципах взаємної вигоди.

Роль ЗЕД як зовнішнього фактора економічного росту в сучасних умовах постійно зростає, посилюється її вплив на соціально-економічний розвиток не тільки країни, а й кожного господарського суб'єкта. Дефініція “ЗЕД” включає такі види діяльності: зовнішню торгівлю, міжнародне виробниче кооперу-

вання, міжнародне науково-технічне співробітництво, міжнародне інвестиційне співробітництво, валютно-фінансові та кредитні операції. Кожен з видів ЗЕД здійснюється в певних формах. Так, формами зовнішньої торгівлі є експорт, імпорт, реекспорт, реімпорт. Форми виробничої кооперації – спільне виробництво на основі спеціалізації, спільні підприємства двох чи більше іноземних партнерів, підрядна кооперація та ін. [3, с. 32].

На думку Л. Письмаченко [5, с. 74], поняття “ЗЕД” є складною агрегованою економічною категорією, яка складається з окремих елементів і класифікується за типами, формами і видами (рис. 1).

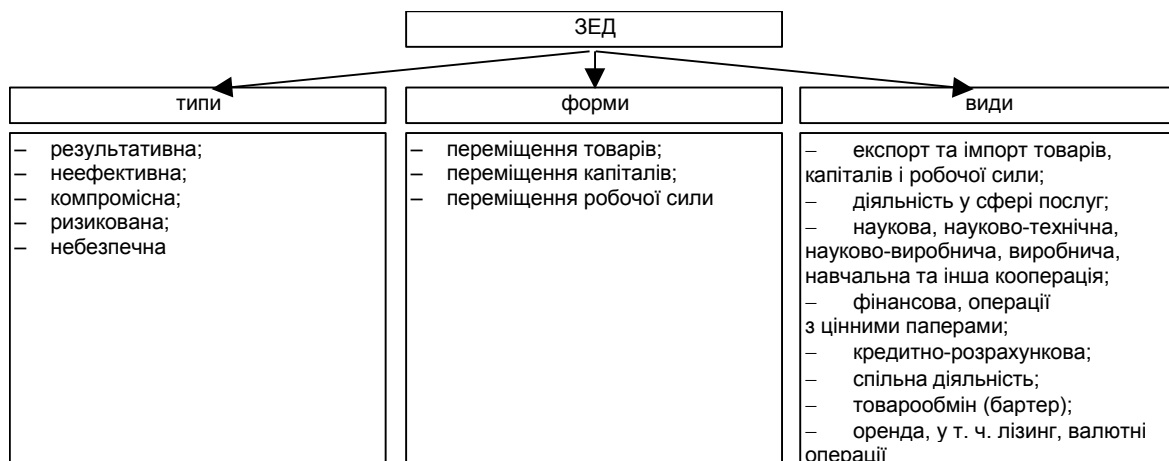


Рис. 1. Класифікаційні ознаки дефініції “ЗЕД”

Матеріальною основою ЗЕД є зовнішньоекономічний комплекс країни, який являє собою сукупність видів економічної діяльності, галузей, підгалузей, об'єднань, підприємств і організацій, що виробляють продукцію на експорт чи використовують імпортовану продукцію та здійснюють інші види і форми ЗЕД. Важливим завданням у розвитку зовнішньоекономічного комплексу країни являється об'єднання виробничих і зовнішньоекономічних видів діяльності в єдину органічну, результативно функціонуючу систему. Умовами успішного розвитку зовнішньоекономічного комплексу на сьогодні є такі:

- зміцнення і нарощування експортного потенціалу;
- активна участь у різних формах міжнародного спільного підприємництва;
- підвищення конкурентоспроможності підприємств і виробничо-господарського комплексу;
- розширення самостійної діяльності підприємств, фірм регіонів країни в здійсненні зовнішньоекономічної діяльності [3].

Серед процесів, які визначають особливості розвитку сучасного світу провідним є процес інтернаціоналізації господарського життя. Його суть полягає в тому, що національні економічні системи можуть ефектив-

но розвиватися лише за умови їх міжнародної взаємодії. Тому нині важко назвати країну, яка б не була суб'єктом міжнародних економічних відносин і не зазнавала впливу зовнішнього (міжнародного) середовища. На жаль, взаємовідносини України зі світогосподарською сферою характеризуються невідповідністю її економіки до високоефективних форм зовнішньоекономічного співробітництва, що є результатом негативного впливу як об'єктивних, так і суб'єктивних чинників у суспільно-політичній, правовій, фінансово-економічній та науково-технічній сферах [5, с. 8]. Тому особливої уваги потребує вдосконалення державного регулювання ЗЕД за допомогою ефективних механізмів.

Економіка країни, з точки зору функціональної орієнтації, складається з двох секторів: внутрішньої та зовнішньої економіки. Призначення внутрішньої економіки – задоволення потреб споживачів за рахунок внутрішнього виробництва, тоді як зовнішньої – вихід на міжнародні ринки товарів, послуг та факторів виробництва з метою підвищення загальноекономічного добробуту країни. Таким чином, основний критерій виділення цих двох секторів – наявність економічних зв'язків між господарськими одиницями, які ре-

презентують різні країни. Виходячи з цього, можна дати визначення зовнішньоекономічних зв'язків як комплексної системи різнобічних форм міжнародного співробітництва держав та їх суб'єктів у різних галузях економіки.

В історичному аспекті зовнішньоекономічні зв'язки є продуктом цивілізації, оскільки виникають з появою держави та еволюціонують водночас з її розвитком. В економічному аспекті зовнішні економічні зв'язки – це операції, пов'язані з обігом товарів, послуг, грошових коштів і капіталу між різними економічними та валютними зонами. Серед основних причин, які стимулюють розвиток зовнішньоекономічних зв'язків, слід виділити такі: нерівномірність економічного розвитку різних країн світу; відмінності в сировинних ресурсах; відмінності в людських ресурсах; нерівномірність розміщення фінансових ресурсів; характер політичних відносин; різний рівень науково-технічного розвит-

ку; специфіка географічного положення, природних і кліматичних умов.

Таким чином, більшість країн світу, маючи обмежену ресурсну базу і вузький внутрішній ринок, не в змозі виробляти з достатньою ефективністю товари, які необхідні для внутрішніх потреб. Для таких країн зовнішньоекономічні зв'язки є способом отримання необхідних товарів. Країни з великим сировинним потенціалом базують свої економічні системи на основі реалізації експортного потенціалу.

Отже, необхідність існування зовнішньоекономічних зв'язків зумовлюється тим, що різні країни мають різні виробничі умови. Виходячи з цього, країни спеціалізуються на виробництві такої продукції, яка значною мірою дешевша від зарубіжних аналогів, що в кінцевому підсумку приносить прибуток кожній країні-учасниці, задовольняє потреби споживачів у продукції кращої якості. Зовнішньоекономічні зв'язки можна класифікувати за певними ознаками (рис. 2).

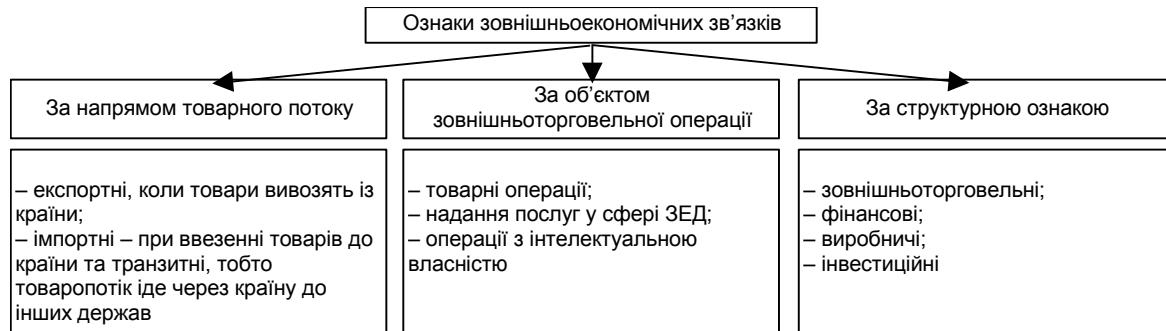


Рис. 2. Класифікація зовнішньоекономічних зв'язків за ознаками

У світі останнім часом у сфері зовнішньоекономічної діяльності зростає питома вага не продажу товарів, а надання різного виду послуг: інжинірингових, страхових, послуг зв'язку, діяльність у сфері інформаційного обміну та транспортного обслуговування, роялті та ліцензійні послуги. Але найбільш прогресивним видом зовнішньоторговельних операцій є торгівля інтелектуальною власністю – франчайзинг, ноу-хау, консалтинг. Серед фінансових операцій у сфері зовнішньоекономічних зв'язків домінують взаємовідносини з міжнародного кредитування, страхування, обслуговування міжнародних платежів, депозитні та інші банківські операції. До виробничих операцій належать взаємовідносини з орендного використання промислового обладнання (лізинг), різного виду кооперація при випуску спільної продукції та спільне підприємство. Досить поширеними на сучасному етапі розвитку зовнішньоекономічної діяльності є відносини у сфері міжнародних інвестицій. При цьому вони існують у найрізноманітніших формах: пряме інвестування, тобто

вкладення капіталу в підприємництво та нерухомість, портфельні інвестиції, вкладення капіталу в цінні папери.

Отже, розвиток зовнішньоекономічної діяльності України, орієнтуючись на майбутнє, має забезпечувати найповнішу реалізацію потенціалу нації і через ефективну міжнародну взаємодію в науково-технологічній, торговельній та фінансово-інвестиційній сферах, сприяти становленню конкурентоспроможної економіки.

Роль державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, насамперед, полягає у підтримці національних галузей виробництва, тому що альтернативою відсутності такого регулювання є безмитна торгівля. А в цьому разі при наявності жорсткої конкуренції з боку імпортованих товарів підйом і функціонування національного виробництва стає неможливим.

Кожна країна проводить державне регулювання зовнішньоекономічної діяльності, яке залежить від зовнішньоекономічної політики держави, котра регулює економічні відносини з іншими державами, а та-

кож відіграє помітну роль у питанні залучення іноземних інвестицій у національну економіку, насамперед, у виробництво. Оскільки засоби зовнішньоекономічної політики будь-якої держави мають форму самостійних односторонніх актів її уряду, що встановлюють режим зовнішньої торгівлі цієї країни, або форму угод з урядами інших держав, які регулюють торговельні взаємовідносини, то існують два основних правових джерела торговельно-політичних засобів:

- національне законодавство, що встановлює режими експорту та імпорту товарів;
- двосторонні та багатосторонні торговельні угоди уряду однієї держави з урядами інших держав.

Виконуючи завдання обмеження або стимулювання експорту чи імпорту, зовнішньоекономічна політика набуває форм протекціонізму, лібералізації або стимулювання експорту. Протекціонізм, який спрямований на створення конкурентних переваг власним товаровиробникам і утруднення іноземним конкурентам проникнення на внутрішній ринок, здійснюється шляхом підвищення ставок ввізного мита і використанням технічних бар'єрів на шляху руху товарів. Лібералізація, що сприяє проведенню заходів зовнішньоекономічної діяльності, призводить до поступового скорочення різноманітних обмежень у сфері зовнішньої торгівлі. Зміст державного стимулювання експорту полягає в заохоченні експортних галузей виробництва та експортної діяльності окремих підприємств-суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності. Із цією метою держава може провадити заходи по дипломатичній підтримці потреб експортних галузей або окремих підприємств, кредитуванню або наданню субсидій чи пільг підприємствам – експортерам, надання спеціальних консультацій. Своєрідним засобом такого стимулювання можна вважати державну підготовку фахівців для потреб зовнішньоекономічної діяльності.

Основним документом, що регламентує зовнішньоекономічну діяльність в Україні, є Закон "Про зовнішньоекономічну діяльність" від 16.04.1991 р. № 959-XII [7], який запровадив правове регулювання видів зовнішньоекономічної діяльності, заклали основи зовнішньоекономічного законодавства України, а також принципи та загальну політику державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності. Законом установлено, що Україна самостійно формує систему та структуру державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності на її території. Цим Законом також визначено принципи

державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, а саме:

- суверенітету народу України в здійсненні зовнішньоекономічної діяльності;
- свободи зовнішньоекономічного підприємництва;
- юридичної рівності й недискримінації;
- верховенства закону;
- захисту інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності;
- еквівалентності обміну, неприпустимості демпінгу при ввезенні та вивезенні товарів.

Зовнішньоекономічна діяльність України як суверенної держави обов'язково повинна бути впорядкованою та відрегульованою відповідно з існуючими у світовій практиці нормами. Якщо порівнювати Україну з тими державами, що мали достатньо часу на створення й модернізацію своєї зовнішньоекономічної політики еволюційним шляхом, то побачимо, що перед нашою країною постало нелегке завдання побудови зовнішньоекономічної політики разом зі створенням власної системи зовнішньої торгівлі у дуже стислі строки після отримання державного суверенітету [4, с. 149].

Процес ефективного функціонування будь-якої економічної системи залежить від багатьох чинників, але основними є такі: вибір оптимальної моделі господарювання; визначення головних рушійних сил, які стимулюють рух у певному напрямі; відпрацювання механізму реалізації цього вибору. Ці питання вирішуються при формуванні економічної політики держави. Однією з основних складових якої є зовнішньоекономічна політика. Зовнішньоекономічна політика – це сукупність цілеспрямованих державних заходів щодо реалізації економічного потенціалу країни на зовнішньому ринку та задоволення власних потреб за рахунок товарів і послуг іноземного виробника. Оскільки зовнішньоекономічна політика є складовою економічної політики, то від загальної концепції побудови економічної системи залежить напрям руху, етапи формування, механізм функціонування політики держави у сфері міжнародних економічних зв'язків. При цьому реалізуються як економічні цілі, так і політичні, оскільки зовнішньоекономічна політика є частиною зовнішньої політики.

Еволюція розвитку міжнародних економічних відносин – це водночас і еволюція розвитку та вдосконалення системи державного регулювання певного виду взаємовідносин. Оскільки в сукупності міжнародних економічних відносин задіяні і взаємопов'язані інтереси не тільки різних соціальних груп і верств населення, а й різних країн, держава неминує стає одним із ос-

новних суб'єктів регулювання певного виду взаємовідносин.

Централізовано-планова модель господарювання передбачала досить жорстку ієрархічну систему регулювання економікою, тому основним постулатом, на якому базувалась зовнішньоекономічна політика, була монополія держави на проведення будь-яких операцій у сфері міжнародних економічних відносин. Тобто тільки держава могла наділити певні органи правом дієздатності на зовнішньому ринку.

Ринкова модель передбачає зовсім іншу побудову системи господарювання. У цій моделі для суб'єктів господарювання немає принципової різниці, на якому ринку працювати – внутрішньому чи зовнішньому, головне – реалізація економічних інтересів згідно з існуючим правовим полем.

При визначенні зовнішньоекономічної політики як економічної категорії слід акцентувати увагу на двох суттєвих моментах: наступальному і захисному. Ефективність функціонування зовнішньоекономічної політики залежить від реалізації обох функціональних завдань. Неможлива реалізація наступальної функції без чіткого відпрацювання захисної. На наш погляд, це глибоко взаємопов'язані процеси. Наступальна функція спрямована передусім на отримання країною порівняльних і абсолютних переваг у результаті участі у світогосподарських відносинах, тобто на реалізацію економічного потенціалу країни на світовому ринку.

З великого спектра проблем, які розв'язують країни, беручи участь у сфері міжнародних економічних відносин, основною є проблема збереження суверенітету. Йдеться не стільки про політичну незалежність, скільки про економічний суверенітет країни, який означає свободу держави у виборі форм і шляхів збереження та захисту своєї національної економіки від будь-якого втручання з боку іноземних держав, зокрема, їх економічної діяльності, у тому числі й у сфері міжнародного поділу праці.

Захисна функція реалізується з метою формування структури економіки відповідно до національних інтересів і цілей зовнішньоекономічної політики. Основними причинами введення і підтримання захисних заходів є:

- створення системи регулювання імпорту з метою захисту вітчизняного ринку від іноземної конкуренції;
- необхідність захисту певних галузей і підприємств у період становлення нових виробництв, структурної перебудови і подолання кризових явищ. Такий

протекціоністський захист зазвичай носить вибірковий і тимчасовий характер і є результатом компромісу між зацікавленими вітчизняними виробниками, з одного боку, і місцевими імпортерами і споживачами – з іншого, відповідно до рівня їхнього впливу на структури влади, які визначають зовнішньоекономічну політику;

- необхідність захисту за будь-яких обставин певних стратегічних галузей і підприємств, які забезпечують безперервність процесу відтворення (енергетика, транспорт, зв'язок та ін.) або обороноздатність країни. Через міжнародні домовленості такий державний контроль покриває також оборот продукції та технологій подвійного призначення;
- необхідність мати резерв торговельно-політичних поступок в обмін на аналогічні поступки країн-партнерів, важливих для вітчизняного експорту. Потреба в цьому є особливо нагальною при членстві у Світовій організації торгівлі (далі – СОТ) та приєднанні до її правової системи, основу якої становить Генеральна угода з тарифів і торгівлі (ГАТТ), і проведенні періодичних раундів переговорів про лібералізацію умов торгівлі. Тому імпорتنний режим більшості країн світу диктується, як правило, розумним протекціонізмом. Цей самий резерв використовується також і у внутрішній політиці з метою залучення ділових кіл, які зацікавлені в протекціонізмі, як союзників партій і рухів, що знаходяться при владі;
- сучасний протекціонізм здебільшого є інструментом проведення вибіркової структурної політики, ніж джерелом поповнення державного бюджету, хоча безперечно ці фінансові заходи відіграють значну роль у країнах, які розвиваються;
- необхідна реалізація цієї функції при розв'язанні проблеми екстерналізації, тобто перекладання на інші національні господарські системи своїх проблем, витрат, складнощів. Це проявляється в тому, що економічно розвинуті країни екстерналізують свої витрати шляхом розширення зовнішньоекономічної сфери, імпорту дешевої сировини і палива, експорту готової продукції та капіталу, перенесення екологічно забруднених виробництв на територію інших країн, переважно тих, які знаходяться на світогосподарській периферії.

Державне регулювання ЗЕД здійснюється органами влади на основі сформованої єдиної зовнішньоекономічної політики, яка має основні складові (рис. 3).

Зовнішньоекономічна політика держави	Зовнішньоторговельна політика – це державна політика, яка впливає на зовнішню торгівлю через податки, субсидії, прямі обмеження експортних та імпорتنих операцій
	Валютна політика – це сукупність дій держави з метою підтримання економічної стабільності та створення основних засад розвитку міжнародних економічних відносин за рахунок впливу на валютний курс і на валютні відносини
	Політика у сфері залучення іноземних інвестицій – це комплекс заходів держави для залучення й використання іноземних інвестицій і території країни та регулювання вивозу інвестицій за кордон
	Митно-тарифна політика – комплексна система заходів, спрямованих на забезпечення економічного суверенітету країни, охорони державних кордонів, реалізації зовнішньоекономічної стратегії через сферу митних відносин

Рис. 3 Складові зовнішньоекономічної політики держави

Об'єктом регулювання зовнішньоторговельної політики є товаропотоки між країнами. Залежно від спрямованості товаропотоків розрізняють експортну та імпорتنу політику держави. Експортна політика держави спрямована на реалізацію на зовнішніх ринках товарів, стосовно яких країна має порівняльні переваги, стимулювання конкурентоспроможності вітчизняних підприємств, підвищення серійності (масштабності) вітчизняного виробництва конкурентоспроможної продукції з метою розширення її вивозу на зовнішні ринки, тобто експортна політика спрямована на реалізацію економічного потенціалу країни на зовнішніх ринках. При цьому під експортним потенціалом розуміють певний обсяг товарів та послуг, які національна економіка в змозі виробити й реалізувати за межами своїх кордонів без збитків для себе і з максимальним прибутком. Вибираючи експортноорієнтовану модель економічного розвитку, країна використовує зовнішні світові ринки як додатковий фактор економічного зростання.

Імпортна політика, як правило, спрямована на регулювання імпорту з метою захисту вітчизняного ринку від іноземної конкуренції та задоволення власних потреб за рахунок товарів іноземного виробництва. Основними напрямками імпоротної політики є: обґрунтована політика імпортозаміщення та відповідні протекційні заходи стосовно товарів іноземного виробництва. При цьому основними інструментами регулювання імпорту є досить жорстка митно-тарифна система та застосування нетарифних бар'єрів.

Основними складовими валютної політики є дисконтна та девізна політика держави. Під дисконтною політикою розуміють систему економічних та організаційних заходів, які використовуються при застосуванні дисконтної ставки (відсотка) при регулюванні інвестицій і збалансуванні платіжних зобов'язань. Ця політика орієнтована передусім на коригування валютного курсу з метою регулювання грошового потоку, динаміки і рівня цін, обсягу грошової маси та міграцію короткотермінових активів.

Основою механізму девізної політики є застосування валютної інтервенції та валю-

тних обмежень на покупку та продаж валюти з метою збереження стабільності валютного курсу. Валютна інтервенція – це цільова операція Національного банку України з купівлі-продажу іноземної валюти для обмеження динаміки курсу національної валюти певними рамками його підвищення або зниження. Валютні обмеження є системою економічних, правових, організаційних засобів, що регламентують операції з національною й іноземною валютою, золотом.

Політика у сфері стимулювання іноземних інвестицій передбачає реалізацію таких цілей:

- створення конкурентного середовища;
- привнесення в країну передової технології та досвіду ринкового господарювання;
- додатковий інвестиційний капітал;
- розширення масштабів вітчизняного накопичення за рахунок зовнішніх джерел фінансування;
- збільшення національного виробництва за рахунок іноземних вкладень;
- збільшення зайнятості населення і скорочення рівня безробіття;
- сприяння структурній перебудові економіки;
- створення передумов для поєднання вітчизняного та іноземного капіталів.

Митні відносини є однією зі складових сукупності всіх ринкових відносин, тому цілі митно-тарифної політики є похідними від загальноекономічних цілей і визначаються пріоритетами останніх. Основними цілями цієї політики є:

- забезпечення найбільш ефективного використання інструментів митного контролю і регулювання товарообміну на митній території України;
- участь у реалізації торговельно-політичних завдань щодо захисту внутрішнього ринку;
- стимулювання розвитку національної економіки;
- сприяння проведенню структурної перебудови та інших завдань економічної політики України.

За допомогою митно-тарифних регуляторів держава коригує товаропотік і геогра-

фічну структуру експорту та імпорту з урахуванням довготермінових цілей розвитку країни, забезпечення макроекономічної стабільності, підтримання платіжного балансу, стабільного курсу національної валюти, але основними завданнями митно-тарифної політики є: створення оптимальних умов для конкуренції між національними й іноземними виробниками; забезпечення найбільш ефективного використання інструментів митного контролю та регулювання товарообміну на митній території; участь у реалізації торговельно-політичних завдань щодо захисту ринку України; стимулювання розвитку економіки; сприяння здійсненню структурної перебудови і реалізації інших завдань економічної політики; забезпечення належного рівня надходжень до Державного бюджету країни.

IV. Висновки

Отже, з урахуванням теорій державного регулювання ЗЕД, проблем і особливостей розвитку української економіки та ключових світогосподарських тенденцій стратегічними цілями державної зовнішньоекономічної політики, яка є підґрунтям для дієвості механізмів держави та сталого розвитку економіки, мають стати: визначення та неухильне дотримання поступальних кроків України до реальної інтеграції в світове господарство шляхом забезпечення конкурентоспроможності провідним вітчизняним галузям і господарюючим суб'єктам; ефективна участь України в міжнародній спеціалізації та світовому поділі праці з урахуванням внутрішньої структурної модернізації з орієнтацією на доступні високотехнологічні сегменти світового ринку; взаємовигідна співпраця з міжнародними фінансовими й економічними організаціями; формування прогресивної інституціональної інфраструктури для забезпечення швидкої адаптації України до міжнародних уніфікованих норм господарського, торговельного, митного, податкового й інших видів права у відповідних сегментах світового ринку; забезпечення належного рівня економічної безпеки з дієвими механізмами захисту від несприятливих змін міжнародної кон'єктури та фінансових криз.

Розвиток зовнішньоекономічних процесів буде ефективним при наявності дієвих механізмів державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності; ефективної системи державного контролю за зовнішньоекономічними операціями та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності; дієвої системи антикорупційних і правоохоронних заходів відносно до учасників у здійсненні зовнішньоекономічної діяльності.

Література

1. Гребельник О.П. Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності / О.П. Гребельник. – К. : Центр навчальної літератури, 2005. – 696 с.
2. Дідківська Л.І. Державне регулювання економіки : [навч. посіб.] / Л.І. Дідківська, Л.С. Головка. – К. : Знання, 2006. – 213 с.
3. Дроздова Г.М. Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності підприємства : [навч. посіб.] / Г.М. Дроздова. – К. : ЦНЛ, 2002. – 172 с.
4. Зовнішньоекономічна діяльність : навч. посіб. / за ред. д.е.н., проф. І.І. Дахна. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 360 с.
5. Письмаченко Л.М. Державне управління зовнішньоторговельною діяльністю в Україні: регулювання та контроль : [монографія] / Л.М. Письмаченко. – Донецьк : ТОВ «Юго-Восток, Лтд», 2008. – 366 с.
6. Покровская В.В. Международные коммерческие операции и их регламентация / В.В. Покровская. – М. : ИНФРА, 1996. – 336 с.
7. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон УРСР від 16.04.1991 р. № 959-XII [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1991. – № 29. – Ст. 377. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=95912&test=xYpUK4LxOzfkQ>.
8. Рубинская Э.Т. Управление внешнеэкономической деятельностью / Э.Т. Рубинская. – М. : Контур, 1998. – 448 с.
9. Швайка Л.А. Державне регулювання економіки : [навч. посіб.] / Л.А. Швайка. – К. : Знання, 2006. – 435 с.

Скрябіна Д.С. Теоретичні основи державного регулювання ЗЕД: дефініції, механізми та ознаки

Анотація. У статті розглянуто теоретичні основи державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, а також визначено роль механізмів та політики держави в регулюванні ЗЕД та їх вплив на розвиток економіки країни.

Ключові слова: державне регулювання, зовнішньоекономічна політика держави, ЗЕД, дефініції, ознаки, механізми держави.

Скрябина Д.С. Теоретические основы государственного регулирования ВЭД: дефиниции, механизмы и признаки

Аннотация. В статье рассмотрены теоретические основы государственного регулирования внешнеэкономической деятельности, а также определена роль механизмов и политики государства в регулировании ВЭД и их влияние на развитие экономики страны.

Ключевые слова: государственное регулирование, внешнеэкономическая политика государства, ВЭД, дефиниции, признаки, механизмы государства.

Skriabina D. The Theoretical Grounds of Public Foreign Economic Activities Regulation: Definitions, Mechanisms and Token

Annotation. The theoretical grounds of public foreign economic activities regulation are considered in the article. The role of mechanisms and the public regulation policy of foreign economic activities and their influence on the national economy development is defined.

Key words: public regulation, foreign economic policy of the state, foreign economic activities, definitions, token, state mechanisms.

УДК 35.077.6

СТИМУЛЮВАННЯ ПРИЙНЯТТЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ З УРАХУВАННЯМ РИЗИКІВ

Соболь М.П.

аспірантка Класичного приватного університету

I. Вступ

Система прийняття та реалізації державно-управлінських рішень (далі – ДУПР) має всі характеристики активної системи (далі – АС). Суб'єктові державного управління, який є учасником АС, притаманні наявність свободи вибору та власної волі. Рушійною силою дій та характеру поведінки суб'єкта діяльності завжди виступає ланцюг “мотив – потреба – інтерес”. Відповідно до власних індивідуальних інтересів суб'єкт державного управління має змогу впливати на поточний стан справ у рамках системи державної служби.

Спрямування вектора розвитку системи можливе шляхом здійснення управлінської діяльності щодо поведінки суб'єктів управління. Тобто впливати на дії суб'єктів, які приймають та реалізують ДУПР, можна через вплив на їхню цільову функцію. Таке управління передбачає прямий або опосередкований примус суб'єкта до здійснення необхідних дій. Прямий примус є негуманним, тоді як опосередкований вплив на характер дій суб'єктів широко використовується в реаліях сучасності. У цьому випадку мова йде про корегування мотиваційної складової системи.

Зокрема в умовах функціонування системи в ризиковому середовищі великого значення набувають завдання мінімізації ризиків у ході прийняття та реалізації ДУПР. На сьогодні управління ризиками з боку посадових осіб і державних службовців здійснюється на основі інтуїції та життєвого досвіду. А також це управління носить епізодичний та несистемний характер. Відповідно до вищесказаного, розробка і впровадження такої системи стимулювання прийняття та реалізації ДУПР, яка б забезпечила мінімізацію впливу ризиків, є актуальною й своєчасною.

Проблемам стимулювання поведінки суб'єктів управління присвятили свої праці такі автори: М. Армстронг, А. Берон, В. Бурков, О. Клочков, Т. Кочиєва, Д. Новиков, Д. Пармендер, С. Петраков та ін.

На нашу думку, стимулювання суб'єктів державного управління до прийняття та реалізації ДУПР у контексті врахування та мінімізації ризиків потребує додаткової теоре-

тико-методичної та практичної роботи. З огляду на вищенаведене, це дослідження є актуальним та має важливе значення для оптимізації дії механізмів державного управління.

II. Постановка завдання

Метою статті є вивчення, узагальнення та теоретичне обґрунтування особливостей стимулювання суб'єктів державного управління, що спрямоване на мінімізацію негативного впливу ризиків на стан системи прийняття та реалізації ДУПР.

Під час роботи над матеріалом було використано системний підхід, а також методи дедукції, індукції, аналізу, синтезу, порівнянь та наукової абстракції.

III. Результати

Стимулюванням називають спонування (що здійснюється шляхом впливу центру на побажання – цільову функцію – агента) до здійснення певних дій [4, с. 47].

Головною ідеєю стимулювання є той факт, що центр здатен заохочувати агентів до тих чи інших дій шляхом варіативних змін механізмів стимулювання.

Говорячи про практичні механізми спонування, варто згадати поняття “мотивації”.

Мотивація – це заохочення співробітників до досягнення цілей організації при дотриманні власних інтересів.

Тобто мотивація – це:

- процес досягнення балансу між цілями організації та співробітника для найбільш повного задоволення потреб обох сторін;
- процес заохочення співробітників до діяльності для досягнення цілей організації;
- складання умов ототожнення інтересів організації та співробітника, при яких те, що вигідно та необхідно одному, стає настільки ж необхідним та вигідним іншому [3, с. 5].

Стрімкий розвиток сучасних реалій соціальної, економічної, політичної та інших сфер суспільного життя потребують постійної оптимізації мотиваційних заходів для збереження балансу інтересів сторін.

Система, що покликана забезпечувати рівноважний баланс інтересів між усіма групами членів суспільства, не може бути універсальною та перманентною, а має підлягати

перегляду та внесенню корективів. Високий або середній рівень ризикованості середовища здатний зруйнувати результати роботи навіть компетентних та досвідчених державних службовців. З огляду на це, система мотивації та стимулювання суб'єктів державного управління має враховувати не лише безперервність та сумлінність, а й якість їхньої роботи. Орієнтація на якість виконання службових обов'язків є надзвичайно важливою та відповідає вимогам сучасності. За умов обмеженості ресурсів, їхнє ефективне та результативне використання виходить на перший план. Не процес прийняття та реалізації ДУПР, а результат від цього процесу має практичне значення для держави, громадян та державних службовців.

На думку автора, досягнення державно-управлінської мети є очевидним та яскравим стимулом роботи суб'єктів державного управління. І саме система прийняття та реалізації ДУПР покликана реалізувати державно-управлінську мету повною мірою.

Отже, у ході професійної діяльності суб'єкти державного управління орієнтуються на виконання конкретних завдань, що у своїй сукупності становлять певний план. Ця теза змістовно може інтерпретуватися як наявність заданого результату, а також залежності між досягненням заданого результату та фіксованої винагороди.

На нашу думку, ефективною мотиваційною моделлю, що узгоджує цільову функцію агента та досягнення первинної мети, є мотиваційна модель KPI (Key Performance indicators) або український варіант КПЕ (ключовий показник ефективності) чи КПД (ключовий показник діяльності).

Грошове стимулювання системи KPI передбачає виплату фіксованого окладу та змінної частини грошового заохочення відповідно до показників ефективності роботи. Відмінними рисами цієї системи мотивації є абсолютна орієнтація на досягнення мети. Це основний постулат, який підкріплено взаємозалежністю між досягненням мети (або завдань, що мають безпосереднє значення для досягнення мети) та отриманням преміальної частини грошового заохочення державним службовцем. Такий підхід стимулює суб'єктів державного управління до якісного виконання службових завдань у намічений термін, що знижує ризик "затягування" роботи, бюрократії тощо. Крім того, система мотивації KPI є гнучкою та дає змогу здійснювати управління зусиллями співробітників, не змінюючи саму систему мотивації. Наприклад, за умов певних трансформацій державної служби для корегування дій її суб'єктів не доведеться впроваджувати кардинально іншу мотиваційну модель. Натомість перегляду підлягають лише окремі сукупності ключових показників ефе-

ктивності тих чи інших індивідуумів або груп людей. Наступною тезою на користь використання мотиваційної системи за ключовими показниками діяльності є їхня зрозумілість. Зокрема, кожен окремий державний службовець чітко розуміє, що саме впливає на рівень його грошової винагороди, у його руках зосереджено важелі управління власним фінансовим заохоченням. І тоді організація державної служби розуміє, за які саме результати окремим співробітником отримано певну грошову винагороду.

Практичне значення цієї моделі мотивації для органів державного управління пояснюється можливістю використання у її рамках як кількісних, так і якісних показників ефективності. Тоді суб'єкти господарювання як KPI обирають кількісні показники ефективності (EVA, ROCE тощо), то органами державного управління можуть використовуватися якісні показники ефективності роботи окремих державних службовців або їхніх груп.

І хоча сьогодні грошова винагорода державних службовців за виконання службових обов'язків також складається із суми посадового окладу та змінних частин (премій, доплат, надбавок тощо), нарахування грошової винагороди відповідно до KPI має якісно інший характер. Розрахунок преміальної винагороди відповідно до KPI слугує інструментом вимірювання рівня виконання конкретного завдання. Система KPI здатна сприяти виконанню запланованих цілей та досягненню узгоджених результатів без марного витрачання робочого часу. Кожен із державних службовців чітко розуміє загальну державно-управлінську мету, на реалізацію якої спрямовані сили організації.

Зазначимо, що при розробці набору KPI необхідно додержуватися, по-перше, розумного мінімуму, а по-друге, врівноваження цілей. Принцип розумного мінімуму означає мінімальну кількість KPI, що використовуються для розрахунку змінної частини грошового заохочення державного службовця.

У цьому контексті якість превалює над кількістю. Принцип врівноваження цілей передбачає таке:

- 1) чим важливіша мета, KPI, тим більше її вага;
- 2) вагу слід розставляти, починаючи з найважливіших KPI;
- 3) погано вимірювані, нерелевантні, загальні цілі, KPI, не повинні мати велику вагу (15–20%);
- 4) цілі, KPI, не повинні бути "важчими" за 50% та "легшими" за 5%;
- 5) сума ваги всіх завдань має бути не менша і не більша за 100% [3, с. 46].

Типова формула розрахунку преміального пакету по KPI для державного управління:

$$\text{ПП}_{\text{KPI}} = \text{ЧО} \times (\text{KPI}_1 \times K_1 + \text{KPI}_2 \times K_2 + \dots + \text{KPI}_n \times K_n),$$

де ПП_{KPI} – преміальний пакет грошової винагороди відповідно до досягнення ключового показника діяльності;

ЧО – відсоткова частина посадового окладу, що передбачена для виплати ПП_{KPI} ;

$\text{KPI}_1, \text{KPI}_2, \text{KPI}_3, \dots, \text{KPI}_n$ – вага KPI у цілі, що встановлена у % (у сукупності не перевищує 100%);

$K_1, K_2, K_3, \dots, K_n$ – поправковий коефіцієнт досягнення ключового показника діяльності.

Зазначимо, що сума преміальної грошової винагороди з вищенаведеної формули є лише частиною компенсаційного пакета державного службовця, питома вага якої від загальної суми може варіюватися відповідно до потреб конкретного структурного елементу. Джерелом фінансування преміальної винагороди за досягнення цілей по KPI виступає існуючий фонд оплати праці державних службовців, що формується за рахунок державного бюджету. Мова йде про якісний перерозподіл існуючого фонду оплати праці, тобто про певну зміну відсоткового співвідношення між усіма чинними преміями, надбавками та доплатами з урахуванням введення преміальної винагороди відповідно до KPI, яка б стимулювала безкомпромісне досягнення державної мети в рамках дії всіх можливих ризиків.

Автор пропонує розглянути ряд прикладів KPI, що можуть застосовуватися для стимулювання суб'єктів державного управління до прийняття ДУПР з мінімальними ризиками. Разом з тим автор наголошує, що практичне застосування мотиваційної системи KPI потребує комплексного підходу до питань матеріально-заохочувального забезпечення та врахування специфіки роботи конкретного підрозділу державної служби, а також має відбуватися поступово. Тому фрагментарне використання поодиноких окремих елементів мотиваційної системи KPI може не призвести до бажаних результатів.

До актуальних KPI, спрямованих на мінімізацію ризиків під час прийняття ДУПР відносимо:

1) KPI – кількість офіційних скарг громадян на роботу органів державної служби (вимірюється у %). Формула розрахунку: $\text{KPI}_{\text{СК}} = (\text{N}_{\text{СК}} / \text{N}_{\text{ЗВ}}) \times 100\%$, де $\text{KPI}_{\text{СК}}$ – кількість офіційних скарг громадян; $\text{N}_{\text{СК}}$ – загальна кількість скарг громадян; $\text{N}_{\text{ЗВ}}$ – загальна кількість звернень громадян;

2) KPI – строк виконання службових завдань (вимірюється у %). Формула розрахунку: $\text{KPI}_{\text{СТ}} = (\text{P}_{\text{ФАКТ}} / \text{P}_{\text{ПЛАН}}) \times 100\%$, де $\text{KPI}_{\text{СТ}}$ – строк виконання службових завдань; $\text{P}_{\text{ФАКТ}}$ – фактичний час виконання завдань; $\text{P}_{\text{ПЛАН}}$ – запланований час виконання завдань;

3) KPI – кількість допущених у ході роботи помилок, що виявлені аудитом (вимірюється у штуках). Замість формули розрахунку використовується чинний звіт аудиторської перевірки;

4) KPI – виконання регламентів, наказів, постанов та інших офіційних документів (відхилення співробітника від виконання офіційних документів вимірюється у штуках). Розрахунок показника виконується керівником шляхом контролю за виконанням регламентів, наказів, постанов тощо з боку всіх працівників підрозділу;

5) KPI – ефективність управління відхиленнями (змінami, проблемами, ризиками тощо). Розрахунок показника зводиться до оцінювання KPI у балах з боку керівного складу організації.

Перелік запропонованих KPI слугує прикладом та може бути розширеним. Всі вищенаведені KPI орієнтовані на оптимізацію дії механізму прийняття та реалізації ДУПР, а також спрямовані на вирішення конкретних, реальних, деталізованих та вимірюваних ситуацій ризику. Зауважимо, що необхідною умовою забезпечення ефективності вищенаведених KPI для державної служби є розуміння цілей і завдань суб'єктами державного управління, а також наявність специфічних знань, умінь і навичок.

IV. Висновки

Таким чином, підсилення рівня орієнтації на досягнення державно-управлінської мети з боку суб'єктів державного управління всіх рівнів є беззаперечним позитивним результатом дії ключових показників ефективності. Адже за умов колективної орієнтації державних службовців на своєчасне та якісне досягнення цілей процес управління ризиками перетворюється на необхідний, природний, зрозумілий та обґрунтований елемент роботи. У зв'язку з чим управління ризиками не являє собою додаткового навантаження для державних службовців. Разом з тим використання KPI стимулює державних службовців до підвищення рівня обізнаності у питаннях управління ризиками. Адже досягнення державно-управлінської мети (та реалізація завдань, що до неї наближують) потребують вищого рівня компетентності та освіченості, ніж за ситуації нерозуміння загальної мети дії організації та рутинного, монотонного виконання службових обов'язків.

Література

1. Армстронг М. Performance Management. Управление эффективностью работы: пер. с англ. / М. Армстронг, А. Бэрон. – 2-е изд. – М.: Hippo Publishing, 2007. – 384 с.
2. Бурков В.Н. Теория активных систем: состояние и перспективы / В.Н. Бурков, Д.А. Новиков. – М.: Синтег, 1999. – 128 с.

3. Ключков А. КРІ и мотивация персонала. Полный сборник практических инструментов / А. Ключков. – М.: Эксмо, 2010. – 160 с.
4. Новиков Д.А. Теория управления организационными системами / Д.А. Новиков. – М.: МПСИ, 2005. – 584 с.
5. Пармендер Д. Ключевые показатели эффективности. Разработка, внедрение и применение решающих показателей / Д. Пармендер ; [пер. с англ. А. Платонова]. – М.: Олимп-Бизнес, 2009. – 288 с.

Соболь М.П. Стимулювання прийняття та реалізації державно-управлінських рішень з урахуванням ризиків

Анотація. Теоретично обґрунтовано роль стимулювання для мінімізації ризиків у ході прийняття та реалізації ДУПР, проаналізовано залежність між досягненням державно-управлінської мети та індивідуальним заохоченням суб'єктів державного управління, розглянуто мотиваційну модель відповідно до ключових показників ефективності.

Ключові слова: державно-управлінські рішення, ключовий показник ефективності, мотивація, ризик, стимулювання.

Соболь М.П. Стимулирование принятия и реализации государственно-управленческих решений с учетом рисков

Аннотация. Теоретически обосновано роль стимулирования для минимизации рисков в ходе принятия и реализации ДУПР, проанализирована зависимость между достижением государственно-управленческой цели и индивидуальным поощрением субъектов государственного управления, рассмотрено мотивационную модель согласно ключевых показателей эффективности.

Ключевые слова: государственно-управленческие решения, ключевой показатель эффективности, мотивация, риск, стимулирование.

Sobol M. Stimulating the Adoption and Implementation of Public-Management Decisions are Subject to Risks

Annotation. Theoretical discussed the role of stimulation minimization of risks during an acceptance and realization management state decisions, analyzed dependence between the achievement of state-administrative aim and individual encouragement, considered a motivational model according the key performance indicators.

Key words: state management decision, key performance indicator, motivation, risk, stimulation.

УДК 351.336.02(477)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ БОРГОВОЮ ПОЛІТИКОЮ – ПРІОРИТЕТНИЙ НАПРЯМ МАКРОЕКОНОМІЧНОЇ СТАБІЛІЗАЦІЇ

Судоргін М.Г.

аспірант Академії муніципального управління, м. Київ

I. Вступ

У сучасних умовах науково-технічного розвитку формуються нові механізми і форми господарської організації. При цьому мають значно розширитися можливості малих і середніх підприємств, які відрізняються більшою гнучкістю і пристосованістю до форм конкурентної боротьби, що виникають. Зростання кількості малих і середніх підприємств супроводжується їхнім активним залученням в інтеграційні відносини. Розвиваються різні форми інтеграційних об'єднань як уже відомі, так і принципово нові. Інтеграція стала однією з головних рушійних сил сучасної економіки на всіх її рівнях (світовому, національному, регіональному, муніципальному) і сферах використання (у великому і малому підприємстві, реальному і фінансовому секторах економіки, науці й виробництві тощо).

У вітчизняній фінансово-економічній науці останнім часом з'явилася досить багато праць, де науковці висловлюють свої часто неоднозначні думки щодо місця малого і середнього бізнесу в сучасній економічній ситуації. Зокрема, різним аспектам формування та розвитку малого і середнього підприємництва присвятили свої наукові праці економісти З.С. Варналій, О.М. Варченко, В.Г. Герасимчук, А.С. Даниленко, М.М. Єрмошенко, А.М. Колот, А.І. Кредісов, С.К. Ревчук та ін.

Значно менше уваги українськими вченими приділялося дослідженню управлінському феномену малого і середнього підприємництва, яке в різних ситуаціях циклічного економічного розвитку може виступати як стабілізатор, активатор, рушій, а загалом бути представленим як пріоритетний напрям модернізації економіки.

На нашу думку, підтримка становлення та розвитку малого й середнього бізнесу в Україні має бути одним із визначальних пріоритетів державної політики в сучасних умовах реалізації започаткованих економічних реформ. Вагома роль малих і середніх підприємств у забезпеченні конкурентного середовища, гнучкості національної економіки, зайнятості та доходів населення може здобути широке визнання на всіх рівнях та знайти свій вияв у здійсненні спеціальних заходів державної політики України.

II. Постановка завдання

Крім зазначеного вище, слід підкреслити, що теоретичний аналіз інтеграційних відносин на сучасному етапі економічного розвитку дає змогу розглядати інтеграції у широкому і вузькому розумінні цього слова. Такий поділ потрібний для того, щоб докладніше обґрунтувати місце і роль інтеграційних процесів малого й середнього підприємництва у сучасній економічній системі. Найбільш широко економічна інтеграція трактується як універсальна закономірність, що реалізується шляхом посилення взаємодії різних суб'єктів господарювання і формування на його підставі стійких об'єднань. Інтеграція в економічному житті зростає паралельно до збільшення поділу праці та спеціалізації. Разом вони становлять сторони прояву єдиного процесу економічного розвитку [1].

Інтеграція малого і середнього підприємництва у вузькому розумінні – це один з проявів універсальної закономірності. Її розвиток на сучасному етапі економічних перетворень пов'язаний з комплексом процесів, характерних для інноваційної економіки: зростання ролі науково-технічного прогресу, бурхливий розвиток інформаційних технологій, скорочення життєвого циклу продукту, перехід до малосерійного виробництва, орієнтація підприємств на задоволення індивідуальних потреб замовника [5].

Відтак, метою статті є дослідження особливостей державно-приватного партнерства щодо модернізації основних видів економічної діяльності в інтеграційному полі.

III. Результати

Пропонують визначати інтеграцію малого і середнього підприємництва як об'єктивно стійкі організаційно-економічні відносини малих і середніх підприємств один з одним, великими фірмами і державою щодо об'єднання зусиль для підвищення ефективності використання всіх ресурсів національної економіки на макро- і макrorівнях на сучасному етапі інноваційного розвитку.

Інтеграційні відносини малого і середнього підприємництва зазвичай розглядаються загалом, без виділення окремих частин і елементів, що мають власну принципово різну специфіку. Для аналізу такої специфі-

ки та її впливу на процеси інтеграції пропонують ділити мале і середнє підприємництво на традиційне (фірми "рівня життя") й інноваційне ("підприємницькі фірми"). У США, за офіційними даними, до "підприємницьких" належать лише 4,7% малих і середніх підприємств [4].

Для власників традиційних фірм характерний стиль поведінки, згідно з яким, вони не лише організують справу і беруть на себе відповідальність за прийняті в процесі бізнесу рішення, але також запроваджують інновації та ризикують. До того ж, останні дві функції вони виконують лише після того, як їх змушує на це зміна ринкової кон'юнктури (заходи, яких вживає фірма, є новими для неї, але загалом на ринку вона вже апробована іншими. Щодо ризику, то такі підприємці намагаються звести його до мінімуму і застрахувати).

На відміну від таких фірм, власники підприємницьких фірм самі провокують зміни у середовищі та вступають у смугу невизначеності для того, щоб отримати додаткові вигоди зі свого лідерства. Головна суперечність малого і середнього підприємництва становить суперечність між самостійністю, без якої неможлива повна реалізація підприємницьких суперечностей, і складністю виживання поодиноки, потребою вистояти у конкурентній боротьбі, не зникнути з ринку.

Значні надії в реалізації стратегічних завдань розвитку національного капіталу, розширення місткості та структурного вдосконалення внутрішнього ринку, забезпечення підвищення рівня доходів населення, розвитку підприємницької активності й формування ринкового середовища в Україні покладаються на малий і середній бізнес. Підтримка становлення та розвитку останнього є одним із визначальних пріоритетів державної політики протягом усього періоду економічних реформ. Це знайшло свій вияв у створенні відповідної нормативно-правової бази, здійсненні спеціальних заходів державної політики щодо підтримки розвитку малого бізнесу, що дало змогу досягти помітних успіхів у цій сфері. Підтримкою лише малих підприємств займається і спеціалізований державний орган – Державний комітет України з питань регуляторної політики і підприємництва.

Система видачі дозвільних документів, що існувала попередні роки, характеризувалася наявністю широкого переліку дозволів, нормативними суперечностями й відсутністю ефективно функціонуючого організаційно-правового механізму видачі документів дозвільного характеру, непрозорістю й складністю дозвільних процедур. Усе це створювало підґрунтя для корупційних дій чиновників.

Верховна Рада України 08.04.2011 р. своїм законом скасувала свідоцтва про

державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб-підприємців. Ухвалений парламентом документ спрощує та здешевлює започаткування та ведення бізнесу в Україні. Також Верховна Рада України скасувала свідоцтва про державну реєстрацію юридичної особи та фізичної особи-підприємця. Закон запроваджує принцип здійснення діяльності юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців без свідоцтва про державну реєстрацію. Така норма спростить та здешевить започаткування і ведення бізнесу в Україні.

Згідно з ухваленим законом, одночасно із внесенням до Єдиного державного реєстру запису про зміну відомостей про юридичну особу, які зазначаються у виписці з Єдиного державного реєстру, державний реєстратор повинен видати або надіслати поштовим відправленням з описом вкладення заявнику виписки з Єдиного державного реєстру.

Також скасована вимога нотаріально засвідчувати копію документа, що підтверджує факт державної реєстрації, оскільки кримінальна відповідальність за достовірність відомостей покладається на особу, що їх подала.

Однією з визначальних причин неефективності розвитку малого бізнесу є загальна несприятливість ділового середовища в Україні: слабе нормативно-правове забезпечення державної політики щодо підтримки малого підприємництва, посилення адміністративного тиску, відсутність дієвих механізмів фінансово-кредитної підтримки, надмірний податковий тиск, нестабільність умов ведення бізнесу тощо. Це викликає невпевненість підприємців у стабільності умов діяльності та збільшує їхні транзакційні видатки. Відповідно це призводить до збільшення витратності бізнесу, а також зумовлює вищі очікування щодо необхідної норми рентабельності, що зупиняють потенційних підприємців, і поглинає ресурси розвитку вже діючих малих підприємств (далі – МП). Відбувається "тінізація" малого й середнього бізнесу в Україні. Відсутність офіційного статусу середнього підприємства позбавляє малі підприємства стимулів до розширення.

Важливо зазначити, що переважна більшість гальмівних чинників виходять за межі суто регуляторної політики та є спільними для підприємств усіх організаційних форм і розмірів. Це, зокрема, такі як: невпорядкованість відносин власності; вузькість ринків збуту; нерозвинутість ринкової інфраструктури та збутової інфраструктури підприємств; нерозвинутість конкурентного середовища та недобросовісна конкуренція; криза платежів; нестача власних обігових коштів та низька доступність кредитних ресурсів; дефіцит інвестиційних ресурсів, відсутність мотивації до інвестиційної та іннова-

ційної діяльності; недостатня професійна кваліфікація керівництва підприємств, фахівців з фінансового забезпечення, організації виробництва і збуту; відсутність економічного механізму поєднання інтересів держави і підприємців, слабка взаємодія державних і підприємницьких структур; дефіцит достовірної ділової інформації для прийняття стратегічних рішень на мікрорівні.

Збереження поточного стану небезпечно для подальшого розвитку малого і середнього бізнесу в Україні. Просування національної економіки до “цивілізованих” норм функціонування містить у собі ряд “пасток”, які загрожуватимуть розвитку і самому існуванню малого бізнесу в його теперішньому вигляді. Серед таких “пасток” доречно назвати впровадження європейських норм і стандартів у технічній сфері, яких МП часто дотримуватись не в змозі; реалізація вимог щодо соціального забезпечення, пенсійного, медичного страхування та безпеки праці, які суттєво обмежують використання праці та значно підвищують вартість трудових ресурсів для МП; поступове поширення регуляторних вимог, які притаманні розвинутих ринковим відносинам, проте накладають додаткові зобов’язання щодо витрат з боку МП (страхування, аудит, консалтинг, забезпечення умов праці тощо); посилення жорсткості додержання фіскальної дисципліни та “детінізація” економічних відносин, які, як зазначалося вище, є джерелом певної частки доходів більшості МП; підвищення, в міру поліпшення становища на внутрішньому ринку, ваги ефекту економії на масштабах, у тому числі у традиційній сфері діяльності МП – торгівлі; зростання важливості оволодіння сучасними технологіями управління, маркетингу, фінансового аналізу, які є поки що недоступними для більшості МП.

Збільшення відкритості національних ринків після прийняття вимог ГАТТ/СОТ та зближення України з іншими інтеграційними об’єднаннями суттєво підвищить конкурентний тиск, у тому числі і на ринках, що сьогодні зайняті малим бізнесом. Малий бізнес, який утворився в Україні, сформовано в рамках наявних виробничих відносин, тому він не пристосований (у своїй більшості) до функціонування в умовах відкритого ринкового середовища та, як і великі підприємства, потребуватиме серйозних структурних змін, необхідність яких має враховуватися в стратегії підтримки малого й середнього бізнесу в Україні.

У практиці державного регулювання у сфері підприємництва в країнах ЄС мале і середнє підприємництво не розрізняється. Високий рівень розвитку малого підприємництва в Західній Європі є необхідною умовою успішного функціонування ринкової економіки. Малий бізнес у розвинутих країнах світу

багато в чому визначає темпи економічного зростання, структуру й якісний рівень валового національного продукту, формуючи його у своїй структурі близько 40–50%, а в деяких галузях – близько 70–80%.

Під час класифікації малих і середніх підприємств в країнах ЄС беруться до уваги рекомендації Комісії ЄС від 03.04.1996 р., згідно з якими, до малих і середніх підприємств належать підприємства, у яких працює менше ніж 250 осіб або які мають річний оборот не більший ніж 40 млн євро чи сумарний річний баланс, що не перевищує 27 млн євро. Мале підприємство визначається як підприємство, на якому працює менше ніж 50 працівників або річний оборот якого становить не більше ніж 7 млн ЕКЮ чи сумарний річний баланс не перевищує 5 млн євро [3].

Мікропідприємствами вважаються такі підприємства, у яких працює десять осіб. Якщо мале (середнє) підприємство протягом двох років перевищує встановлений критерій чисельності зайнятих працівників або обсяги капіталообігу, то воно втрачає статус малого (середнього) підприємства.

Політика державного регулювання у сфері підприємництва ЄС базується на двох підходах до вирішення проблем створення й функціонування підприємств: вертикальному і горизонтальному. Вертикальний підхід – це застосування адміністративних засобів регулювання, спрямованих безпосередньо на малі й середні підприємства. Горизонтальний підхід базується на захисті інтересів малих і середніх підприємств в інших сферах діяльності (наприклад, таких, як політика у галузі досліджень і технічних розробок, регіональна політика, міжнародні відносини тощо) і зміцненні позицій малих і середніх підприємств у певній сфері діяльності.

З огляду на важливість місця малих і середніх підприємств в економічній структурі ЄС сьогодні ефективна внутрішньоекономічна інтеграція ЄС багато в чому визначається динамікою розвитку й співробітництва малих і середніх підприємств, яка, у свою чергу, визначається тим, наскільки ефективно й оптимально поєднуються два вектори – макроекономічний (загальнодержавна політика) та мікроекономічний (політика у сфері підприємництва).

Головними принципами ЄС у сфері регулювання й підтримки малого й середнього підприємництва є зміцнення єдиного внутрішнього ринку, інтернаціоналізація підприємницької діяльності на рівні підприємств, усунення адміністративних бар’єрів і створення єдиного економічного простору ЄС шляхом уніфікації законодавчої бази у сфері малого бізнесу, посилення взаємодії країн – членів ЄС з питань створення економічного й валютного союзів у рамках ЄС.

Водночас національна регуляторна політика держав – членів ЄС останнім часом, базуючись на основах удосконалення нормативно-правових, організаційних умов, посилення конкурентоспроможності малих і середніх підприємств, намагається відходити від прямої підтримки підприємств у формі позик і дотацій, а більше вдаватися до більш гнучких форм підтримки, наприклад, надання консультативної підтримки,

У країнах ЄС сформовано розгалужену мережу організацій, що займаються регулюванням і підтримкою розвитку малого й середнього підприємництва. Деякі з них мають державну форму власності, а значна частка їх є приватними установами.

Що ж стосується органів державної влади, то у всіх країнах ЄС відповідальність за розвиток малого та середнього підприємництва розподілено між кількома міністерствами або між спеціальними відділами з питань МСП, що функціонують всередині міністерств. Як правило, політика розвитку малого і середнього підприємництва впроваджується певним Міністерством економічних справ і/або Міністерством промисловості й торгівлі. Але інші міністерства також здійснюють заходи з підтримки підприємництва, наприклад, певне міністерство соціальної політики й зайнятості чи міністерство освіти, або ж центр громадських технологій, спеціальні громадські банки та ін., діяльність яких пов'язана з наданням допомоги підприємствам з питань зайнятості, навчання, міжнародної торгівлі, розвитку тощо [5].

Такий розподіл відповідальності за роботу і впровадження політики розвитку підприємництва між кількома міністерствами потребує скоординованої діяльності всіх країн у рамках ЄС. Наприклад, малий бізнес у Польщі формує економіку. У нас це прерогатива металургійних і хімічних гігантів, які залежать від світової кон'юнктури та вартості енергоносіїв. Порятунком української економіки полягає в тому, щоб поставити її на міцну основу, якою став би малий та середній бізнес. Малий бізнес має в собі величезний потенціал для стабільного й тривалого розвитку економіки та соціальної сфери.

Однак у державі незадовільним є стан бізнес-середовища, спричинений відсутністю реальної підтримки з боку держави. Крім того, сьогодні малий бізнес переживає складний період, бо, на відміну від великих підприємств, він живе у кредит (бізнес починається з кредиту, далі він розвивається за рахунок кредитів). Фінансова криза, ускладнення умов господарювання спричинили погіршення фінансових результатів діяльності підприємств малого бізнесу.

Один із напрямів підвищення життєздатності малого і середнього підприємництва, яке активно розробляє сучасна наука – це

формування інтеграційних об'єднань різного типу, що посилюють стійкість до негативних змін середовища. Надають змогу залучати додаткові фінансові, матеріальні, інтелектуальні й інші ресурси, котрі покращують фінансові результати діяльності підприємств.

IV. Висновки

У період нинішньої кризи для малого та середнього бізнесу вивільняються нові ніші та з'являються додаткові можливості, які він може і повинен використати. Світова практика доводить, що саме малий бізнес є найгнучкішим у питаннях адаптації до різноманітних економічних змін, адже він швидко переорієнтовується на нові ринки збуту та на потреби людей.

Сьогодні спостерігається тенденція, коли великі підприємства відмовляються від деяких непрофільних функцій (правова підтримка, консалтинг, певні виробничі цикли), залишаючи за собою тільки основні, що являє собою додатковий шанс для малого й середнього бізнесу.

Аналіз зарубіжного досвіду підтримки малого і середнього підприємництва загалом, а також допомога, яку надає йому держава в розвитку інтеграційних зв'язків підтверджує, що форми державної підтримки малого і середнього підприємництва, а також процесів його інтеграції, здебільшого визначаються типом підприємництва.

Важливим питанням є інтеграція України у світовий економічний простір. Нові умови вимагають підвищення інноваційної складової в діяльності малого й середнього бізнесу України, конкурентоспроможності, захисту від нечесної конкуренції на світових ринках.

Вступ України до СОТ відкриває доступ українських товарів на зовнішні ринки, а товарів іноземного виробництва – на український ринок. У зв'язку із цим необхідно підвищити конкурентоспроможність не тільки продукції, а й самих підприємств шляхом вдосконалення систем управління, менеджменту якості, екологічного менеджменту, менеджменту професійної безпеки й істотного підвищення рівня ділової досконалості.

Найближчим часом ми маємо намір приєднатися до Європейської хартії для малих підприємств. А це зобов'язує українську сторону дотримуватись європейських стандартів економіки, стандартів якості товарів і послуг, стандартів якості життя.

Без якісних перетворень неможливо істотно підвищити внесок малого й середнього підприємництва в національну економіку й тим більше стати повноправним членом європейського та світового ринку. Незважаючи на те, що світова криза за своїм походженням є фінансовою, вона також торкається й інших секторів економіки, зокрема, реального, до якого належать малі й середні підприємства.

Література

1. Варналій З.С. Основи підприємництва / З.С. Варналій. – К. : Знання, 2006. – 315 с.
2. Герасимчук В.К. Стратегічне управління підприємством. Графічне моделювання : навч. посіб. / В.К. Герасимчук. – К. : КНЕУ, 2000. – 360 с.
3. Єрмошенко М.М. Дослідження товарного ринку і формування посередниками попиту / М.М. Єрмошенко // Єрмошенко М.М. Комерційна діяльність посередницьких організацій : навч. посіб. / М.М. Єрмошенко. – К. : Нац. акад. управління, 2003. – С. 160–184.
4. Логіненко Л.О. Нові стратегічні завдання державної політики щодо розвитку підприємництва в Україні / Л.О. Логіненко // Актуальні проблеми економіки. – 2007. – № 11. – С. 18–25.
5. Про стан та перспективи розвитку підприємництва в Україні : національна доповідь / К.О. Ващенко, З.С. Варналій, В.С. Воротін, В.М. Геєць, Е.М. Кужель, О.В. Лібанова та ін. – К. : Держкомпідприємство, 2008. – 226 с.

Судоргін М.Г. Державне управління борговою політикою – пріоритетний напрям макроекономічної стабілізації

Анотація. Досліджено основи державного управління борговою політикою в Україні. Запропоновано шляхи вдосконалення боргової політики України в сучасних умовах.

Ключові слова: державне управління, боргова політика, державний борг, дефолт.

Судоргин М.Г. Государственное управление долговой политикой – приоритетное направление макроекономической стабилизации

Аннотация. Исследованы основы государственного управления долговой политикой в Украине. Предложены пути совершенствования долговой политики Украины в современных условиях.

Ключевые слова: государственное управление, долговая политика, государственный долг, дефолт.

Sudorhin M. The Government Debt Policy – the Main Area of Macroeconomic Stabilization

Annotation. Investigation of the public administration debt policy in Ukraine. Ways of improving debt policy of Ukraine in modern terms.

Key words: public administration, debt policy, state debt, default.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 352/354.001.76

МЕХАНІЗМИ ПАРТНЕРСТВА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА СУБ'ЄКТІВ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Єрмілов С.Ф.

аспірант Класичного приватного університету

I. Вступ

У сучасних ринкових умовах успіху досягти можна лише в реалізації соціально значущих проектів, при цьому необхідно об'єднати зусилля держави і бізнесу. Це має бути в обов'язковому порядку взаємовигідне партнерство, співпраця, спрямована на розвиток усієї держави, суспільства і економіки в цілому. У таких партнерствах органи державної влади і суб'єкти підприємницької діяльності цілком доповнюють один одного, взаємовигідно співпрацюють і разом йдуть до однієї заздалегідь наміченої мети. Питання такої взаємодії набувають особливої значущості.

Наша країна не є винятком, тому останнім часом як в Україні, так і в усьому світі спостерігається тенденція до співпраці держави і бізнесу, особливо в інфраструктурних галузях, які раніше завжди перебували в державній власності і в державному управлінні.

Одним із основних завдань держави на етапі становлення державно-приватного партнерства є підвищення привабливості всіх механізмів державно-приватного партнерства, спроба зробити їх максимально доступними для бізнесу, сформувати основні складові й удосконалити нормативну правову базу для розвитку такого перспективного і потрібного напрямку. Бізнес має здобути діяльнішу підтримку з боку всіх інститутів розвитку форм державно-приватного партнерства.

Останнім часом у зарубіжній і вітчизняній літературі приділяється багато уваги дослідженню інституціональних аспектів відносин між державою і приватним сектором, розвитком державно-приватного партнерства. Багатоаспектні проблеми взаємодії інститутів влади і приватного підприємництва аналізувалися з різних позицій. Зокрема, проблемам інституціональних відносин між державою і приватним сектором присвячені праці Т. Веблена, Дж. Коммонса, Р. Коуза, Д. Норта, Дж. Ходжсона та ін. Серед вітчизняних учених слід назвати О. Амошу, В. Демет'єва, А. Гриценка, В. Сікору, А. Чухна та ін. Проблеми взаємодії держави і бізнесу

було проаналізовано у працях таких учених, як Т. Барнеков, Р. Бойл, В. Варнавський, Т. Єфименко, Я. Кузьмінов, М. Мейер, Д. Річ, М. Ролль, Л. Фабіус, А. Фербеке та ін.

II. Постановка завдання

Мета статті – розгляд принципово нової концепції взаємодії держави і бізнесу при налагодженні діалогу з владою з питань подальшої взаємовигідної співпраці.

III. Результати

Сьогодні наша країна вступає в нову епоху своєї великої історії, яка ознаменовується переходом України до послідовного розвитку у всіх сферах соціальних і економічних відносин. Час же нестійкості і безперервних соціальних потрясінь залишився в минулому. Політика стабілізації пішла, їй на зміну приходить політика, спрямована в майбутнє.

Співпраця держави і приватного сектора для вирішення найважливіших суспільно значущих завдань має давню історію не тільки у світі, а й в Україні.

Наша країна з кожним роком все більше укріплює свої позиції на світовому ринку, все активніше розвиває свої можливості, займається вдосконаленням законодавства, визначає основні пріоритети розвитку державності, не забуваючи і про приватний бізнес, без участі якого неможливо уявити жодну державу світу.

Державно-приватне партнерство (далі – ДПП) визначається як “стосунок по розподілу ризиків, заснованих на взаємній зацікавленості публічного сектора, з одного боку, та одного або декількох представників приватного (добродійного) сектора – з іншого, й орієнтованого на досягнення узгодженого матеріального результату та на надання суспільно значущих послуг” [5, с. 8].

Відповідно до ст. 1 Закону України “Про державно-приватне партнерство” від 01.07.2010 р. № 2404-VI, державно-приватне партнерство – співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповід-

них органів державної влади й органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами.

Враховуючи всім добре знайомі наслідки недавніх кризових явищ, на сьогодні найголовнішим завданням ДПП в Україні є делегування місцевим органам влади повноважень з впровадження механізмів ДПП.

До ознак державно-приватного партнерства належать:

- забезпечення вищих техніко-економічних показників ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера;
- довготривалість відносин (від 5 до 50 років);
- передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства;
- внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства із джерел, не заборонених законодавством.

Представникам державної влади необхідно зробити акцент на розвиток інфраструктури в кожному місті, в кожному населеному пункті. Регіон має навчитися самостійно шукати інвесторів, розробляти програми розвитку і вдосконалення існуючих систем залучення капіталу, оскільки краще за нього дійсні потреби і можливості ніхто не знає.

В Україні починає зростати інтерес органів державної влади та місцевого самоврядування, а також приватних інвесторів до можливих способів залучення фінансування під конкретний проект. Дуже важливо в цьому випадку грамотно, зважено і точно розрахувати власні сили, можливості інвестора та сумісними зусиллями дійти до єдиного правильного рішення. При цьому не варто забувати, що попит на багаторічні фінансово значущі і прибуткові проекти територіального, міського або промислового розвитку багато в чому ініціюються за рахунок діяльності саме органів державного і муніципального управління.

Природно, подібна взаємодія вимагає до себе дуже уважного і ретельного підходу, вона не може проходити без будь-яких суперечностей, труднощів. Тим більше, що все це тільки починає розвиватися і є практично новим для української ринкової економіки.

В економічних і політичних умовах розвитку України саме проекти ДПП зможуть стати реальним інструментом допомоги у виході з непростой ситуації, яка склалася. Держава в особі органів регіональної і міс-

цевої влади за допомогою ДПП зможе перейти від прямого бюджетного фінансування проектів, які, поза сумнівом, будуть тією чи іншою мірою обмежені, до перспективної моделі залучення приватних грошових коштів на умовах розподілу ризиків, тим самим підвищуючи ефективність своєї діяльності. ДПП зможе допомогти профінансувати інфраструктурні об'єкти і скоротити державні проектні ризики.

На сьогодні можна стверджувати, що ДПП як явище в суспільній життєдіяльності України існує й успішно розвивається. Термін “державно-приватне партнерство” широко використовується, він все частіше зустрічається в публічних заявах представників державної влади, ЗМІ, мережі Інтернет тощо. В органах державної влади та місцевого самоврядування створюються або ось-ось будуть створені власні структурні підрозділи, які займаються питаннями ДПП.

Сьогодні як пріоритетні сфери розвитку державно-приватного партнерства в Україні прийнято розглядати [2, с. 15]:

- розвиток виробничої і транспортної інфраструктури;
- житлово-комунальне господарство;
- охорону здоров'я і соціальні послуги;
- фінансування наукових досліджень;
- розвиток інноваційної інфраструктури.

Законодавству про державно-приватне партнерство потрібна чітка юридична позиція, що стосується питань власності, структури оподаткування й регулювання потенційних конфліктних інтересів. Воно має також визначати прийнятну структуру для прийняття органами державної влади зв'язаних обов'язків.

Впровадження розробленої правової структури найважливіша умова для мотивації бізнесу на вступ до державно-приватного партнерства. Успіх такого проекту в Україні на 70% залежить від якості підготовки проекту на початкових стадіях.

Правильне і грамотне партнерство може бути реалізоване лише при повній ясності і прозорості стратегії подальшого розвитку держави. У разі відсутності чітких “правил гри”, без упевненості в стабільності та правильності зробленого вибору від бізнесу не можна очікувати нічого, крім показного інтересу і формальної участі у великомасштабних проектах держави з метою самозбереження. Чинник ефективного підприємництва при цьому може бути втрачений.

Поява стимулів для здійснення максимального можливих вкладень з боку інвесторів має бути викликана створенням можливостей досягнення максимальної рентабельності. Інвесторам потрібні не тимчасові пільги, а довгострокові гарантії повернення вкладеного капіталу. Якщо цього немає, то зростання підприємницьких ризиків призводить

до скорочення інвестиційної пропозиції і впливу капіталу з країни.

У цілому ДПП розглядається як взаємовигідна співпраця (відносини) держави і приватного бізнесу в реалізації соціально значущих проектів, але реалізується така співпраця в найрізноманітніших формах [1, с. 78].

За формулюванням, запропонованим Е.А. Диніним, ДПП – це об'єднання матеріальних і нематеріальних ресурсів суспільства (держави або місцевого самоврядування) і приватного сектора на довготривалій і взаємовигідній основі для створення суспільних благ (впорядкування і розвиток територій, розвиток інженерної і соціальної інфраструктури) або надання суспільних послуг (у галузі освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та ін.) [4, с. 34].

Заслугує на увагу визначення, запропоноване В. Варнавським: "ДПП – це стратегічний, інституційний і організаційний альянс між державою і бізнесом з метою реалізації суспільно значущих проектів і програм в широкому спектрі галузей промисловості і НДДКР, аж до сфери послуг" [3, с. 14].

ДПП – це залучення на контрактній основі органами державної влади приватного сектора для ефективнішого і якіснішого виконання завдань, що належать до публічного сектора економіки на умовах компенсації витрат, розподілу ризиків, зобов'язань, компетенцій.

Це визначення має інформативний і інструктивний характер (зрозуміла основа для взаємодій партнерів; зрозуміло, хто є ініціатором проекту, які завдання стоять перед учасниками проекту і на яких умовах вони працюють).

Таким чином, сьогодні можна говорити про два основні значення використання терміна ДПП:

- ДПП як співпраця держави і приватного бізнесу;
- ДПП як політико-правова форма такої співпраці.

У більшості своїй дефініції ДПП окреслюють таке коло характеристик цього інституту:

- середньо- або довгострокові відносини;
- відносини, засновані на загальних очікуваннях (прагненнях, цілях);
- до цих відносин може залучатися безліч партнерів;
- передбачається розподіл ризиків, доходів і ресурсів між сторонами;
- метою є досягнення матеріальних результатів і надання послуг в публічних інтересах і на основі, яка постійно вдосконалюється.

Переваги від використання інструментів ДПП є такими:

- підвищення якості надання послуг населенню, віднесених до компетенції держави;

- втілення в життя великих інфраструктурних проектів, які б не змогли бути реалізовані в найближчому майбутньому за тими чи іншими підставами;
- допомога в найбільш вигідній реалізації та розвитку об'єктів державного майна;
- зменшення податкового тягаря, надання пільг і преференцій для бізнесу;
- збереження державного контролю над активами, сприяння появі можливостей успішно використовувати досвід, навички і професіоналізм приватного бізнесу;
- створення сприятливого середовища для появи різноманітних форм новаторства і інновацій;
- активізація бізнес-процесів у суспільстві, стимулювання підприємницького мислення у сфері пошуку нових і перспективних методів взаємодії;
- сприяння впровадженню передових принципів управління в органах державної і муніципальної влади;
- сприяння розвитку діалогу між владою і бізнесом у різних сферах.

У цілому, заважаючи наперед, необхідно визнати, що процес взаємодії влади, бізнесу і суспільства в Україні дещо відстає від рівня інших розвинутих країн.

IV. Висновки

На державно-приватне партнерство в Україні покладають великі надії. Саме поняття "державно-приватне партнерство" надовго увійшло в наше життя і тепер стрімко починає набирати обертів. Цей термін все частіше зустрічається в нових нормативних правових та засобах масової інформації. Питання взаємодії влади і бізнесу з кожним днем набувають все більшого значення і вже не можуть обходитися один без одного. Незважаючи на те, що впровадження механізмів ДПП в реальну практику відбувається вкрай повільно, у недалекому майбутньому ми зможемо спостерігати результати цієї великомасштабної роботи.

Література

1. Алпатов А.А. Государственно-частное партнерство / А.А. Алпатов, А.В. Пушкин, Р.М. Джапаридзе // Альпина. – 2010. – 195 с.
2. Амуц Д.М. Государственно-частное партнерство / Д.М. Амуц // Справочник руководителя учреждения культуры. – 2005. – № 12. – 17 с.
3. Варнавский В. Государственно-частное партнерство: проблемы становления / В. Варнавский // Отечественные записки. – 2004. – № 6. – 33 с.
4. Дынин Е.А. Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве / Е.А. Дынин // Общество и экономика. – 2007. – № 5–6. – 111 с.
5. Сильвестров С. Партнерство государства и частного сектора / С. Сильвестров //

Ермілов С.Ф. Механізми партнерства органів державної влади та суб'єктів підприємницької діяльності

Анотація. Досліджено одну з головних основ становлення сучасної ринкової економіки – державно-приватне партнерство. Проаналізовано взаємовигідне партнерство між органами державної влади та суб'єктами господарювання, їх співпрацю, спрямовану на розвиток всієї держави та суспільства.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, взаємодія влади і бізнесу, підприємницька діяльність, органи державної влади, фінансування, грошові кошти, державний контроль.

Ермилов С.Ф. Механизмы партнерства органов государственной власти и субъектов предпринимательской деятельности

Аннотация. Исследована одна из главных основ становления современной рыночной экономики – государственно-частное партнерство. Анализируется взаимовыгодное партнерство между органами государственной власти и субъектов ведения хозяйства, их сотрудничество, направленное на развитие всего государства и общества.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, взаимодействие власти и бизнеса, предпринимательская деятельность, органы государственной власти, финансирование, денежные средства, государственный контроль.

Yermilov S. Partnership Mechanisms of Public Authorities and Subjects of Entrepreneurial Activity

Annotation. The author examines one of main bases of becoming of economy modern market – a mechanism of co-operation of power and business: state private partnership, and also analyses a mutually beneficial partnership between public authorities and menage subjects, their collaboration which is directed on development of all of the state and society.

Key words: state private partnership, co-operation of power and business, entrepreneurial activity, public, financing authorities, money facilities, state control.

УДК 352.9:323.2

МЕХАНІЗМИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

*Ільяшенко В.А.*доктор наук з державного управління, професор
Класичний приватний університет**I. Вступ**

Відновлення та розбудова на демократичних засадах української державності об'єктивно призвели до пошуку такої системи організації влади на місцях, яка б, з одного боку, відповідала національним традиціям, а з іншого – сучасним світовим вимогам, була б спрямована на забезпечення прав і свобод людини, задоволення її потреб, підвищення ефективності надання послуг населенню, зростання його добробуту.

Становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні суттєво гальмується впливом значної кількості об'єктивних і суб'єктивних чинників політичного, правового, економічного та психологічного характеру. Насамперед, це відсутність дієздатного суб'єкта місцевого самоврядування – самодостатньої територіальної громади, яка б володіла необхідними матеріальними і фінансовими ресурсами, мала надійні внутрішні джерела наповнення місцевого бюджету.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити механізми розвитку місцевого самоврядування в Україні.

III. Результати

Розробкою загальних засад демократичного устрою суспільства займаються В. Авер'янов, Г. Атаманчук, Б. Гурне, Н. Нижник, Г. Одінцова, В. Цветков та ін. Більш детально питання функціонування та розвитку місцевого самоврядування розглядаються в працях В. Бабаєва, М. Баймуратова, Р. Драго, В. Кампо, В. Куйбіди, В. Погорілка та ін. Організаційні та правові аспекти діяльності самоврядних структур досліджують О. Батанов, Ю. Битяк, П. Біленчук, В. Борденюк, А. Заєць, О. Карлов, А. Коваленко, В. Кравченко, А. Крусян, Ю. Куц, О. Лебединська, Н. Миронова, М. Підмогильний, М. Пітцик, А. Тамм, В. Тацій, О. Фрицький та ін.

Стратегічні можливості розвитку органів місцевого самоврядування розглядаються в працях В. Вакуленка, О.Д. Лазор, О.Я. Лазора, В. Пономаренка, Ю. Шарова; а фінансові аспекти їх діяльності – у працях В. Амитана, А. Гошка, А. Дуленка, О. Лук'янченка, В. Мамонової, В. Павлової, В. Райчина, В. Рибак, Н. Чумаченка та ін.; перетворення адміністративно-територіального устрою країн узагальнюються Ж. Зіллером,

В. Князевим, П. Павленчиком, Ю. Проданом, М. Пухтинським, С. Рябовим та ін.

Територіальна громада повинна впливати на місцеве суспільне життя шляхом наділення населення певними повноваженнями. Йдеться передусім про безпосередні та опосередковані, формальні та неформальні шляхи здійснення його волевиявлення.

Коли громадяни проявляють ініціативу до тієї чи іншої форми управління своєю територією, в них формується почуття “господаря”. Вирішення багатьох суспільних проблем стає для влади набагато дешевшим, з'являється можливість залучення додаткових ресурсів.

Органи місцевого самоврядування знаходять відповідь на головне питання: “Як забезпечити необхідну кількість послуг для населення громади в умовах обмеженого бюджету?”. Навіть коли місцевій владі щось не вдається це не призводить до громадського невдоволення, а навпаки, може консолідувати зусилля влади та громади для спільного досягнення поставленої мети. Процес виявлення та локалізації негативних моментів за певних умов буде відбуватися набагато швидше. Обізнаність громадян щодо стану справ призводить до того, що вони перестають відрізняти та протиставляти себе владі. “Непопулярні рішення” сприймаються як необхідність, а не як примхи місцевої влади. Поступово відбувається формування довіри та позитивного іміджу влади. І як наслідок – зменшується соціальне напруження.

Інтереси та потреби територіальної громади повинні бути тією пріоритетною метою, на досягнення якої спрямована діяльність як місцевих органів влади, так і вищих за ієрархією.

Головне, щоб законодавство враховувало потреби кожної територіальної громади, не створюючи між ними суперечностей і не зашкоджуючи загальнодержавним інтересам. Слід пам'ятати, що головним у діяльності держави є задоволення потреб кожної особистості та забезпечення гарантованих Конституцією прав людини та громадянина.

Якщо певної потреби у населення не виникає, то постає проблема необхідності існування відповідної інституції державного управління.

Кожен рівень у системі управління в державі повинен повсякденно доводити необхідність свого існування, звіряючи свою діяльність, свій внесок із потребами забезпечення територіальної громади. У формуванні мети наступного рівня управління повинні брати участь представники певної територіальної громади. Разом з керівним апаратом відповідного рівня слід визначати зону відповідальності кожного органу за виконання поставлених цілей [1, с. 15].

Існує й протилежна тенденція, пов'язана з тим, що відсутність потреби у громадян щодо певної діяльності органів влади зумовлена непоінформованістю населення про можливості органу надавати відповідні послуги. У цьому випадку йдеться про формування, а може навіть стимулювання попиту та забезпечення тим самим потреби в існуванні інституції влади, діяльність якої ставилася під сумнів. Звичайно, це все не може відбутись без відповідних кроків зі сторони влади назустріч громаді.

Найбільш наближеною ланкою як до жителів відповідних територій, так і до місцевої влади є органи самоорганізації населення, вони реалізують на місцях її рішення, доручення виборців, запити депутатів, рішення загальних зборів громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи [3, с. 324].

Закон України "Про органи самоорганізації населення" до органів самоорганізації населення відносить будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети. Вони є "представницькими органами, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом" [4]. Органи самоорганізації населення (далі – ОСН) займають особливе місце в системі місцевого самоврядування, що зумовлено їх природою. З одного боку, вони виступають формою участі населення у вирішенні питань місцевого значення і здійснюють передані їм повноваження відповідних рад, що дає змогу характеризувати їх як владні структури, які мають певні спільні риси з органами місцевого самоврядування. З іншого боку, органи самоорганізації населення працюють на громадських засадах (винятки можуть бути зроблені лише для їх керівників), їх можна розглядати як специфічну форму самоорганізації громадян за місцем проживання – у межах мікрорайонів, вулиць, кварталів тощо, що говорить про їх близькість до громадських організацій.

Для всіх трьох видів органів, що забезпечують життєдіяльність територіальної громади (місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоуправління, органи самоорганізації) характерні такі принципи як

законність і гласність. Це є очевидним, оскільки кожен із цих органів повинен діяти у межах чітко визначеного чинного законодавства, роблячи це прозоро та на користь людям.

Крім того, слід з'ясувати необхідність і доцільність двох принципів, які закладають базу формування організаційного механізму у відносинах між місцевим самоврядуванням та органами самоорганізації населення. Мова про принципи: добровільність щодо взяття окремих повноважень відповідної ради та підзвітність, підконтрольність і відповідальність перед відповідними радами.

Якщо виходити з принципу субсидіарності, то перший з названих принципів відповідає головній меті органів самоорганізації населення – забезпечення життєдіяльності громади відповідної території, тобто населення обирає до певного органу своїх депутатів, делегує їм повноваження. Обраний орган діє на засадах законності, територіальності, виборності, гласності, фінансової та організаційної самостійності, а також підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед жителями, які обирали орган самоорганізації населення. Однак у цей алгоритм не вписується принцип підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед відповідними радами. Останній принцип передбачає, що ради делегують власні повноваження на рівень самоорганізації. Саме такий підхід суперечить принципу субсидіарності.

Подолання суперечностей, що виникають в організації діяльності органів, які забезпечують життєдіяльність громади, потребує наукового обґрунтування пропозицій щодо внесення відповідних змін у законодавчі акти. Це, в першу чергу, повинно стосуватися принципів, які є основою таких перетворень. Порівняльний аналіз засад діяльності територіальних органів влади та самоорганізації населення дали змогу розробити уточнену класифікацію принципів за ознакою наближення до задоволення потреб територіальної громади. Виділяють такі групи принципів, виходячи з існуючої ситуації та вимог Європейської Хартії [1, с. 16]:

- загальні для всіх органів, що забезпечують життєдіяльність територіальної громади, – законність, гласність;
- спільні для регіональних органів – поєднання державних і місцевих інтересів;
- спільні для суб'єктів місцевого самоврядування – народовладдя, територіальність, виборність, колегіальність, підзвітність і відповідальність перед громадами, організаційно-фінансова самостійність у межах визначених повноважень;
- спеціальні для органів самоорганізації населення – добровільність щодо взяття окремих повноважень рад, підзвітність,

- підконтрольність і відповідальність перед радами щодо взятих повноважень;
- взаємодії місцевого самоврядування з державою – верховенства права та прав людини, відповідальність перед людиною та державою за свою діяльність, судовий захист прав місцевого самоврядування, державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування.

Наведена класифікація принципів дає можливість переглянути їх перелік, зафіксований у відповідних законах, та розширити їх у разі невідповідності запропонованому системному підходу до організаційного забезпечення діяльності відповідного виду органів.

Постає питання, яким чином розподілити повноваження, враховуючи сучасні потреби суспільства. Виходячи з проведених досліджень, підхід до вирішення цього питання може базуватися на тезі: органи самоорганізації населення беруть на себе стільки повноважень, скільки вони здатні виконати, виходячи з власних ресурсів (фінансових, матеріальних, інформаційних, кадрових); органи місцевого самоврядування поводяться аналогічно, залишаючи структурам, що представляють виконавчу владу питання регіональної політики та загальнодержавного управління.

Основними завданнями органів самоорганізації населення є [4]: створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції та законів України; задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг; участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

Згідно з чинним Законом України "Про органи самоорганізації населення", існує порядок створення органу самоорганізації населення, відповідно до якого ініціативою про його створення виступають безпосередньо жителі. Їх збори або конференція звертаються до ради відповідної адміністративно-територіальної одиниці (села, селища, міста, району у місті) з проханням надати дозвіл на створення органу. Однією з необхідних умов є присутність на зборах не менше ніж 50% жителів відповідної території, які мають право голосу. На зборах (конференції) жителів за місцем проживання обирається також ініціативна група, члени якої будуть представляти інтереси жителів учасників зборів (конференції) у відповідній місцевій раді. Ініціативна група подає до сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради заяву про створення органу самоорганізації населення, протокол зборів (конференції) жителів за місцем проживання про ініціювання створення органу

самоорганізації населення із зазначенням основних напрямів діяльності створюваного органу. Заява розглядається на найближчому засіданні відповідної ради за участю членів ініціативної групи зборів (конференції) жителів за місцем проживання. У рішенні ради про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення мають бути обов'язково визначені його назва, основні напрями діяльності, повноваження та умови їх здійснення, територія, в межах якої має діяти орган самоорганізації населення. Обов'язково надається також список учасників зборів (конференції) жителів за місцем проживання із зазначенням прізвища, імені, по батькові, року народження, серії та номера паспорта, домашньої адреси кожного учасника зборів (конференції) жителів.

Затверджений Законом порядок виборів у органи самоорганізації населення, на основі загального рівного виборчого права шляхом таємного голосування жителів, які на законних підставах проживають на відповідній території, може бути вдосконалений, згідно з вимогами Європейського Союзу.

До того ж, орган самоорганізації населення обирається на строк повноважень відповідної ради, то на наш погляд, було б цілком доцільно проводити вибори в ці органи в ті самі терміни, в які передбачається проводити вибори в органи місцевого самоврядування. Це дасть змогу не передбачати в місцевих бюджетах додаткових витрат коштів, особливо в сільських та селищних радах, які цих коштів просто не мають. Крім того, треба мати на увазі, що для проведення таємного голосування потрібне велике громадське приміщення, які в сільській місцевості часто відсутні, а в умовах великого міста існує. Такий підхід більш демократичний, ніж той, що закладений у Законі.

Цілком зрозуміло, що вимоги до кандидатів на виборчі посади в органи самоврядування, можуть бути застосовані такі самі, як до кандидатів на посаду голови органу самоорганізації населення. Вони повинні мати свою передвиборчу програму, яка в надрукованому вигляді має бути поширена в межах цієї території і обов'язково повинна бути наявною на виборчій дільниці в день виборів.

Одним з найбільш важливих повноважень органу самоорганізації населення є представлення разом з депутатами інтересів жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади. Тому, на наш погляд, депутати мають бути зацікавленими у тому, щоб головою органу самоорганізації населення стала людина небайдужа. Під час виборчої кампанії кандидатам на посаду депутата до органу місцевого самовря-

дування та голови органу самоорганізації населення слід проводити спільну роботу з налагодження зв'язків з населенням [2, с. 56].

Орган самоорганізації населення повинен діяти згідно з Положенням, яке затверджується зборами (конференцією) жителів на підставі рішення сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради про створення органів самоорганізації населення, однак вимоги до таких Положень повинні бути чітко сформульовані.

Слід зауважити, що відповідно до Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р. № 2456-VI бюджетні кошти можуть бути виділені органам самоорганізації населення лише через установи, які є розпорядниками бюджетних коштів місцевого бюджету. Ними можуть бути керівники виконавчих органів рад та їх секретаріатів, керівники головних управлінь, відділів та інших самостійних структурних підрозділів виконавчих органів рад.

Таким чином, керуючись зазначеними нормами, відповідні ради можуть передбачити кошти на забезпечення виконання повноважень органами самоорганізації населення у своїх бюджетах шляхом включення відповідних заходів до бюджетних програм. Отже, регламентовані норми права дають усі підстави та можливість щодо забезпечення фінансування відповідними радами власних і делегованих повноважень органів самоорганізації населення.

Матеріальною основою діяльності органу самоорганізації населення є майно, передане йому радою в оперативне управління. Члени органу самоорганізації населення виконують свої обов'язки на громадських засадах. За рішенням зборів (конференції) жителів за місцем проживання керівник і секретар цього органу можуть працювати в ньому на постійній основі з оплатою їх праці за рахунок коштів, переданих органу самоорганізації населення. Це повинно відзначатися у відповідному Положенні [1, с. 18]. Разом з тим, дія Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" на них не повинна поширюватись, оскільки голови органів та секретарі є працівниками органів самоорганізації населення, а не органів місцевого самоврядування. При цьому, на нашу думку, як орієнтир, доцільно розміри посадових окладів зазначеним працівникам, у разі необхідності, визначати на рівні посадових окладів спеціалістів виконавчих органів відповідних рад згідно з Постановами Кабінету Міністрів від 13.12.1999 р. № 2288 та від 06.08.2003 р. № 1207. Це дасть змогу: активізувати суспільну активність мешканців територіальної громади; оптимізувати роботу системи органів місцевого самоврядування; залучити активних членів територіальної громади до участі в роботі органів самоорганізації насе-

лення; провести подальший розвиток мережі органів самоорганізації населення на відповідній території; покращити якість надання комунальних послуг.

Існуючі вже сьогодні органи самоорганізації населення в межах території мають такі напрями діяльності: 1) разом з депутатами міської ради представляють інтереси жителів будинку, вулиці, мікрорайону в районній раді та її виконавчому комітеті; 2) організовують на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, проведення робіт з благоустрою, озеленення та утримання в належному стані садиб, дворів, вулиць, площ, парків, кладовищ, братських могил, обладнання дитячих і спортивних майданчиків, кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами тощо; 3) здійснюють заходи з охорони пам'яток історії та культури, ліквідації наслідків стихійного лиха; 4) забезпечують контроль за якістю наданих громадянам, які проживають у жилих будинках на території діяльності органу самоорганізації населення, житлово-комунальних послуг та за якістю проведених у зазначених жилих будинках ремонтних робіт; 5) надають допомогу навчальним закладам, закладам та організаціям культури, фізичної культури і спорту у проведенні культурно-освітньої, спортивно-оздоровчої та виховної роботи серед населення; 6) організовують допомогу громадянам похилого віку, інвалідам, сім'ям загиблих воїнів, партизанів і військовослужбовців, малозабезпеченим та багатодітним сім'ям, а також самотнім громадянам, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування; 7) складають акти обстежень матеріально-побутових умов проблемних сімей, готують пропозиції на позбавлення батьківських прав, проводять профілактичну роботу для запобігання правопорушень та злочинності серед неповнолітніх; 8) складають протоколи на адміністрації на порушників санітарного стану та правил проживання в житлових будинках, беруть участь у розгляді заяв і скарг громадян; 9) проводять роботу з профілактики правопорушень за місцем проживання, сприяють діяльності правоохоронних органів та роботі громадських формувань по охороні порядку.

Однак поряд із позитивними рисами діяльності органів самоорганізації населення, спостерігаються й певні недоліки, до яких слід віднести, насамперед, саме принцип створення органів самоорганізації населення "згори". Цей принцип зумовлений об'єктивними труднощами малої активності населення з вирішення проблем громади, несформованістю громадянської позиції,

невизначеністю правового поля діяльності цих органів [1, с. 19].

Подолання зазначених недоліків дасть змогу збільшити можливості щодо забезпечення потреб територіальної громади. Особливість реалізації принципу субсидіарності з урахуванням ролі органів самоорганізації населення пов'язана, в першу чергу, із вихованням небайдужого ставлення громадян до вирішення проблем територіальної громади. Найменші позитивні результати можуть стати "каталізатором" підйому творчої активності людей і, навпаки, недоопрацювання, у тому числі й у сфері законодавства, стають причиною невдоволень і пасивності пересічного громадянина.

Проведення подальшого пошуку в напрямі організаційного забезпечення діяльності органів самоорганізації населення дасть змогу збільшити позитиви в їх діяльності та подолати існуючі перешкоди.

Особливої актуальності набувають розвідки щодо організації діяльності системи місцевого самоврядування у великому місті, що має поділ на райони. Міське населення не має можливості реалізувати власні права, навіть, на рівні із сільським населенням. Існуючі райони в містах у 86% перевищують 70 тис. за своєю чисельністю жителів, що передбачено проектом Закону "Про територіальний устрій України" для сільських районів.

Разом з тим, райони в місті майже позбавлені можливостей вирішувати власні проблеми.

Існують такі суперечності в організації діяльності системи місцевого самоврядування в місті з районним поділом. Найперше – це суперечність між принципом народовладдя, що задекларований для органів місцевого самоврядування всіх рівнів, та наявністю реальної можливості вирішувати проблеми району у відповідних радах. Насправді, рішення щодо повноважень районних у місті рад та їх виконкомів приймає міськрада. Тим самим, не існує можливості щодо реального волевиявлення мешканців, які проживають на території відповідного району в місті.

Наступна суперечність – між відповідальністю, яка накопичується в радах районів міста, що найбільш зрозумілі та доступні для мешканців відповідного району, та повноваженнями, які делеговані радам районів.

Крім того, суперечність між декларацією рівних прав громадян і можливістю фактичного використання цих прав щодо формування органів місцевого самоврядування. У сільській місцевості територіальна громада обирає сільську (селищну або міську) раду, районну раду та обласну, тим самим формуючи базовий рівень місцевого самоврядування та синтетичні утворення різних рівнів. Житель великого міста бере участь у формуванні міськра-

ди як член територіальної громади міста, а районна рада в місті створюється лише частковою територіальною громади. Між тим, частка мешканців в 3–5 разів перевищує чисельність мешканців більшості сільських районів.

Також слід вказати на суперечність між потребами мешканців, що проживають у певному районі міста, та тими коштами, які виділяються міською радою на вирішення проблем району. У великих містах місце проживання та роботи не збігаються. Людина, що живе, наприклад, у Жовтневому районі м. Запоріжжя, може працювати в Хортицькому районі. Виникає парадоксальна ситуація, коли податки, які сплачує працівник, ніяк не допомагають йому у вирішенні питань з охороною здоров'я або освітою, оскільки вони надходять у бюджет іншого району.

Для подолання зазначених вище суперечностей пропонується комплекс заходів з уточнення організаційної складової механізму розвитку місцевого самоврядування, що враховує його особливості на рівні районів у місті.

На перший план, безумовно, слід винести нормативно-правове вирішення проблем визнання зміненого статусу районних у місті рад, оскільки вони найбільш наближені до населення та повинні мати чіткі повноваження. Тому виникає гостра потреба розмежування повноважень між міськрадою та радою району в місті, між їх виконками.

Аналогічний розподіл повноважень має відбутися між районними у місті радами та органами самоорганізації населення, що створюються в районах міста. Невирішеність питань щодо повноважень рад у місті та їх виконавчих комітетів тягне за собою неспроможність забезпечення умов діяльності органів самоорганізації відповідно до вимог чинного законодавства, оскільки втрачається ланка (районна рада у місті), яка повинна реально оцінювати та співпрацювати з органами самоорганізації населення.

Тому організаційна складова механізму розвитку місцевого самоврядування у великих містах повинна передбачати регламентування рад у місті, а на цій основі встановлювати можливості їх співпраці з органами самоорганізації, у тому числі, через методичне забезпечення останніх.

Діяльність органів самоорганізації населення необхідно ґрунтувати на принципах, що виділені як специфічні (добровільність щодо взяття повноважень), та на спільних, які забезпечують життєдіяльність територіальної громади. Тобто повинен забезпечуватися справедливий розподіл повноважень між рівнями управління, що зумовлено системним взаємоузгодженням упровадженням принципу субсидіарності починаючи з органів самоорганізації населення. Однак наяв-

ність такого розподілу повноважень не буде повною, якщо не відбудеться відповідний розподіл ресурсів.

IV. Висновки

Органи самоорганізації населення найбільш наближені до вирішення проблем територіальної громади. Вони мають окремі риси органу публічної влади, разом з тим, їх діяльність базується в основному на громадських засадах. Основні переваги цих органів пов'язані з розгортанням місцевої демократії та можливістю перекласти на них тягар щодо вирішення питань місцевого значення. Недоліки сучасних органів місцевого самоврядування населення зумовлені, в першу чергу, практикою їх створення "згори", що пов'язано з менталітетом пострадянського суспільства та відсутністю реальної підтримки правового, методичного і фінансового характеру з боку державних та самоврядних органів.

В організації діяльності системи місцевого самоврядування в місті з районним поділом існують суперечності між:

1) принципом народовладдя, що задекларований для органів місцевого самоврядування всіх рівнів, та наявністю реальної можливості вирішувати проблеми району у відповідних радах;

2) відповідальністю, яка накопичується в радах районів міста, що найбільш зрозумілі та доступні для мешканців відповідного району, та повноваженнями, які делеговані радам районів;

3) декларацією рівних прав громадян і можливістю фактичного використання цих прав щодо формування органів місцевого самоврядування;

4) потребами мешканців, що проживають у певному районі міста, та тими коштами,

які виділяються міською радою на вирішення проблем району.

На подолання перелічених вище суперечностей спрямовано організаційний механізм розвитку місцевого самоврядування на рівні району в місті, що передбачає: нормативно-правове визначення статусу районних у місті рад; чітке розмежування повноважень між самоврядними структурами міста; розробку положень про органи самоорганізації населення та районну в місті раду; узгодження регламенту діяльності самоврядних структур (органів самоорганізації населення, районної та міської рад); перетворення структур виконавчих комітетів відповідно до нового розподілу повноважень, створення методичних рекомендацій щодо діяльності органів самоорганізації населення; додавання цих змін до посадових інструкцій кожного працівника.

Література

1. Бабенков Є.П. Удосконалення механізму функціонування органів місцевого самоврядування / Є.П. Бабенков // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во Магістр, 2004. – № 2 (20) : у 2 ч. – Ч 1. – С. 14–20.
2. Гошко А.О. Стратегія і тактика планування діяльності органів місцевого самоврядування / А.О. Гошко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 180 с.
3. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування : монографія / за ред. О.Ю. Оболенського. – Хмельницький : Поділля, 1999. – 570 с.
4. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III // ВВР України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.

Ільяшенко В.А. Механізми розвитку місцевого самоврядування в Україні

Анотація. У статті досліджено особливе місце органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування, а також актуальні питання розподілу владних повноважень між відповідними місцевими радами та органами самоорганізації населення, організаційний механізм розвитку місцевого самоврядування на рівні району в місті.

Ключові слова: самоорганізація, населення, місцеве самоврядування, територіальна громада, місцева ініціатива, районний поділ.

Ильяшенко В.А. Механизмы развития местного самоуправления в Украине

Аннотация. В статье исследуется особенное место органов самоорганизации населения в системе местного самоуправления, а также актуальные вопросы распределения властных полномочий, между соответствующими местными советами и органами самоорганизации населения, организационный механизм развития местного самоуправления на уровне района в городе.

Ключевые слова: самоорганизация, население, местное самоуправление, территориальное общество, местная инициатива, районное деление.

Iliashenko V. Mechanisms of Local Self-Government Development in Ukraine

Annotation. In the article the special place of population self-organization organs in the system of local self-government, and also actual issues of distributing of imperious plenary powers between the proper local councils and organs of population self-organization, organizational mechanism of development of local self-government at the level of district in town are examined.

Key words: population, local self-government, territorial society, local initiative, district division.

УДК 323.213:316.346.3(477)

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ДІТЕЙ В УКРАЇНІ: ДОСЛІДЖЕННЯ СТАНОВИЩА ДІТЕЙ

Кривачук Л.Ф.

кандидат наук з державного управління, доцент
Львівська державна фінансова академія

I. Вступ

Ефективність реалізації державної політики щодо дітей в Україні великою мірою визначається систематичним та всебічним дослідженням становища дітей, аналізом впливу соціально-економічних чинників і результативністю прийнятих державноуправлінських рішень щодо покращення становища покоління, що підростає.

У контексті державного управління важливим та актуальним є питання вироблення дієвого механізму реалізації державної політики щодо дітей в Україні. Відповідно до ст. 5 Закону України "Про охорону дитинства" (від 26.04.2001 р. № 2402-III), щорічно Кабінет Міністрів України звітує Верховній Раді України про стан демографічної ситуації в Україні, становище дітей та тенденції його змін у ході впровадження соціально-економічних перетворень [1]. Для забезпечення центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадян України узагальненою інформацією про становище дитячого населення готуються щорічні Державні доповіді про становище дітей в Україні [12].

За період 1991–2010 рр. підготовлено 12 Державних доповідей про становище дітей в Україні, з них 8 – тематичні, зокрема: 1997 р., 1998 р. – загального спрямування; 1999 р. – "Соціальний захист дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування" [17]; 2000 р. – "Праця дітей" [13]; 2001 р. – "Захист і забезпечення дотримання житлових та майнових прав дітей" [7]; 2002 р. – загального спрямування [3]; 2003 р. – "Проблеми бездоглядності та безпритульності дітей" [14]; 2004 р. – "Стан та соціальний захист сільських дітей" [20]; 2005 р. – "Соціальний захист дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: досвід реформування" [18]; 2007 р. – загального спрямування [4]; 2008 р. – "Реалізація права дитини на виховання в сім'ї" [16]; 2009 р. – "Забезпечення рівних можливостей та прав дітей в умовах зростання ризиків бідності населення" [6].

Вважаємо, що дослідження становища дітей та прогнозування розвитку тенденцій у дитячому середовищі, у тому числі підготовка Державних доповідей про становище ді-

тей в Україні, є складовою механізму реалізації державної політики щодо дітей в Україні. З метою вдосконалення цього механізму необхідно, на нашу думку, виробити та застосовувати єдині критерії та показники дослідження становища дітей, які б наводилися щорічно в Державних доповідях про становище дітей, незалежно від їх тематичного спрямування. Це б дало змогу простежувати становище дітей в Україні за тривалі проміжки часу, здійснювати відповідний моніторинг та оцінювання за єдиними основними критеріями й показниками.

Дослідженню становища дітей приділили значну увагу у своїх працях: С.Ю. Аксьонова, Т.Ф. Алексеєнко, О.М. Балакірева, Л.В. Балим, О.В. Безпалько, О.В. Вакуленко, Л.С. Волинець, Т.В. Говорун, О.М. Денисюк, В.Г. Захарченко, І.Д. Зверєва, А.Г. Зінченко, І.В. Калачова, О.Г. Карпенко, Н.М. Комарова, Т.В. Кондратюк, І.О. Курило, Н.Ю. Максимова, Р.О. Моїсеєнко, А.О. Мішин, А.М. Ноур, Ж.В. Петрович, І.М. Пінчук, С.В. Полякова, В.Г. Постовий, І.В. П'єша, Н.Ф. Романова, Т.В. Семигіна, Г.О. Слабкий, С.В. Толстоухова, Л.М. Черенько, В.С. Шишкін, О.О. Яременко. Водночас проблема дослідження становища дітей з погляду державного управління з метою вдосконалення механізму реалізації державної політики щодо дітей в Україні є маловивченою.

II. Постановка завдання

Метою статті є виокремлення основних критеріїв та показників дослідження становища дітей як складової механізму реалізації державної політики щодо дітей; аналіз становища дітей в Україні та визначення позитивних і негативних тенденцій у дитячому середовищі.

III. Результати

Розбудова нових політичних та економічних державних засад постійно потребує вдосконалення підходів до дослідження становища дітей. Під "становищем дітей" розуміють "сукупність умов, які склалися у суспільстві щодо виживання й розвитку дітей; до цих умов належать: законодавчі норми, що обстоюють життєво важливі права й інтереси дітей, рівень матеріального забезпечення життя дітей, стан охорони здоров'я дітей і розвиток мережі дитячих

оздоровчих закладів, система освіти і виховання, розвиненість системи державної турботи про дітей, виховні можливості родини” [3, с. 6].

Одним із важливих критеріїв, який характеризує становище дітей в Україні, є демографічний. За період 1991–2010 рр. в Україні спостерігається тенденція щодо зменшення чисельності дітей. Зокрема, у 1991 р. чисельність дітей становила 13 187 117 осіб, а частка дітей від загальної кількості населення – 25,5%; у 1995 р. – 12 542 425 осіб, 24,6%; у 2000 р. – 10 928 352 особи, 22,4%; у 2005 р. – 8 965 575 осіб, 19,1% [18, с. 125]. На 01.01.2010 р. кількість дітей віком від 0 до 18 років в Україні становила 8 081 126 осіб, що дорівнює 17,7% від загальної чисельності населення країни [6, с. 6]. У складі дитячого контингенту населення станом на 01.01.2010 р. – 4 148 987 осіб чоловічої статі та 3 932 139 – жіночої; 64,2% всіх дітей проживає в міських поселеннях, 35,8% – жителі сільської місцевості. З 01.01.2009 р. до 01.01.2010 р. чисельність дітей в Україні зменшилася на 105 151 особу, тобто на 1,3% [6, с. 6].

Динаміка загальної чисельності основних вікових груп дітей в Україні показує, що на 01.01.2010 р. порівняно зі станом на 01.01.2009 р. негативні тенденції спостерігаються серед таких вікових груп (вказуємо на скільки осіб змінилася чисельність дітей відповідно віку): 4 роки (–1380 осіб); 8 років (–11 031 особа); 9 років (–4735 осіб); 10 років (–24 104 особи); 11 років (–17 890 осіб); 12 років (–34 506 осіб); 13 років (–18 110 осіб); 14 років (–19 363 особи); 15 років (–29 805 осіб); 16 років (–1 036 осіб); 17 років (–41 682 особи). Позитивні тенденції наявні у таких вікових групах: 0 років (+2202 особи); 1 рік (+38 171 особа); 2 роки (+11 903 особи); 3 роки (+34 219 осіб); 5 років (+18 860 осіб); 6 років (+18 328 осіб); 7 років (+14 808 осіб). Аналіз показує, що, незважаючи на те, що чисельність дітей вікової групи 17 років зменшилася на 41 682 особи (станом на 01.01.2010 р. порівняно з 01.01.2009 р.), загальна чисельність дітей цієї вікової групи (станом на 01.01.2010 р.) є найбільшою серед усіх вікових груп і становить 569 782 особи. Найменша чисельність дітей у вікових групах від 6 до 10 років, а саме: 6 років – 403 308 осіб; 7 років – 384 907 осіб; 8 років – 370 022 особи; 9 років – 381 004 особи; 10 років – 385 654 особи. Найбільша – у вікових групах від 11 років до 17 років: 11 років – 409 693 особи; 12 років – 427 467 осіб; 13 років – 461 872 особи; 14 років – 479 825 осіб; 15 років – 499 029 осіб; 16 років – 528 755 осіб; 17 років – 569 782 особи [6, с. 7].

Таким чином, останніми роками темпи зменшення чисельності дітей в Україні уповільнилися, що є наслідком поступового збільшення чисельності наймолодших віко-

вих контингентів, яке пов'язане з підвищенням рівня народжуваності.

Основним чинником, що впливає на чисельність дітей, є рівень народжуваності. За період 1991–2010 рр. маємо такі показники: чисельність народжених становила: 1991 р. – 630 813 тис. осіб; 1995 р. – 492 861 тис. осіб; 2000 р. – 385 126 тис. осіб; 2005 р. – 426 085 тис. осіб [18, с. 26]; станом на 01.01.2010 р. – 512 500 тис. осіб [6, с. 9]; коефіцієнт народжуваності на 1000 осіб становив: 1991 р. – 12,1%; 1995 р. – 9,6%; 2000 р. – 7,8%; 2005 р. – 9% [18, с. 126]; станом на 01.01.2010 р. – 11,1% [24, с. 343].

Попри всі трансформації сім'ї та складності сучасного періоду, більшість дітей в Україні (близько 80%) виховується в повній сім'ї, з батьком і матір'ю. Однак майже кожна п'ята дитина (20%) проживає в неповній сім'ї, тобто її виховує лише один з батьків, як правило, мати [6, с. 7]. Більшість дітей виховуються в одnodітних сім'ях. За даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств Держкомстатом України, у 70,9% сімей з дітьми виховується одна дитина, у 25,4% – дві; у 3,7% – три і більше дитини [19, с. 15].

Важливим показником соціального благополуччя дітей, за яким оцінюють результати суспільного розвитку на міжнародному й національному рівнях, є смертність немовлят. Зокрема, у “Цілях розвитку тисячоліття” в Україні передбачено “поліпшення здоров'я матерів та зменшення дитячої смертності” і поставлено за мету скорочення дитячої смертності на період до 2015 р. на 25% [26].

Смертність немовлят з 1991 р. до 1995 р. зростала, досягнувши максимуму у 1995 р. – 14,7% (на 1000 живонароджених). Надалі протягом десяти років до 2004 р. поступово знижувалася і становила у 2004 р. 9,5% (на 1000 живонароджених). Останніми роками підвищення рівня смертності немовлят зафіксовано у 2005 р. – 10% (на 1000 живонароджених) та у 2007 р. – 11% (на 1000 живонароджених) [6, с. 11–12]. Звернемо увагу, що саме у 2007 р. було в Україні запроваджено міжнародну систему обліку і статистики щодо визначення критеріїв перинатального періоду, живонародженості й мертвонародженості та порядку реєстрації живонароджених і мертвонароджених, згідно з якою верхньою межею перинатального періоду є 22-й тиждень вагітності (якому відповідає загальна маса плоду 500 г).

Попри наявність загалом позитивної динаміки (вказуємо коефіцієнт смертності немовлят у ‰ на 1000 живонароджених): 1990 р. – 12,8%; 1995 р. – 14,7%; 2000 р. – 11,9%; 2005 р. – 10%; станом на 01.01.2010 р. – 9,4%, рівень смертності немовлят в Україні більше

ніж удвічі перевищує такий рівень за сукупністю країн ЄС, однак є нижчим, ніж смертність немовлят у Молдові чи Румунії [6, с. 11; 23, с. 357].

Смертність дітей віком 0–18 років також має тенденцію до зниження. На 01.01.2010 р. вона становила 9,4 на 10 тис. дітей відповідного віку (2008 р. – 10,0; 2007 р. – 10,7). Структура причин смерті дітей станом на 01.01.2010 р. є такою: на першому місці – окремі стани, що виникають у перинатальному періоді (33,2%); на другому – зовнішні причини (21,3%); на третьому – уроджені вади розвитку, деформації та хромосомні аномалії (18,9%); далі – новоутворення (5,6%); хвороби нервової системи (5,5%). Смертність дітей в Україні має відчутні відмінності. Так, смертність хлопчиків майже на третину перевищує смертність серед дівчаток, а частота смертей серед сільських дітей до 15 років настільки ж перевищує смертність міських дітей [6, с. 13].

На тлі соціально-економічних негараздів, низького рівня народжуваності, досить високого рівня смертності та прогресуючого скорочення чисельності населення особливе значення для дослідження становища дітей має такий критерій, як здоров'я дітей. Важливим показником стану здоров'я дітей є рівень їх захворюваності. За останні десять років рівень захворюваності дітей віком до 1 року знизився на 20% (станом на 01.01.2000 р. – 2004,5 на 1000 дітей; станом на 01.01.2010 р. – 1604,8 на 1000 дітей). За даними МОЗ України, у структурі захворюваності дітей віком до 1 року станом на 01.01.2010 р. на першому місці хвороби органів дихання (52%); на другому – окремі стани, що виникають у перинатальному періоді (10,5%); на третьому – хвороби крові та кровотворних органів (5,5%) [6, с. 14].

Загалом стан здоров'я дітей віком 0–18 років останніми роками має негативну тенденцію. Так, кількість уперше зареєстрованих випадків захворювань на 100 000 дітей становила: 2000 р. – 114 403; 2005 р. – 127 463; станом на 01.01.2010 р. – 140 300 [6, с. 122]. Зростання показника захворюваності відбулося за рахунок його збільшення в таких нозологіях: новоутворення, хвороби ендокринної системи, хвороби ока, хвороби вуха, хвороби системи кровообігу, хвороби органів дихання та органів травлення. Структура захворюваності дітей віком 0–18 років останніми роками є незмінною: перше місце – хвороби органів дихання (2003 р. – 63,9%; станом на 01.01.2010 р. – 65,6%); друге місце – хвороби шкіри та підшкірної клітковини (2003 р. – 5,6%; станом на 01.01.2010 р. – 5,3%); третє місце – інфекційні та паразитарні хвороби (2003 р. – 4,2%; станом на 01.01.2010 р. – 3,8%) [6, с. 14].

Сьогодні особливого значення набуває проблема інвалідності дітей, у зв'язку з тим,

що частка дітей-інвалідів у структурі дитячого населення постійно зростає. Так, кількість дітей-інвалідів в Україні становила: 2000 р. – 154 334 особи [21, с. 494]; 2005 р. – 122 640 осіб [23, с. 487]; станом на 01.01.2010 р. – 157 474 особи (дані наведено стосовно дітей-інвалідів, які отримують соціальну пенсію) [24, с. 476]. За даними МОЗ України, станом на 01.01.2010 р. серед причин, унаслідок яких діти до 18 років стали інвалідами, на першому місці були вроджені аномалії, деформації та хромосомні порушення – 30% (2002 р. – 22,7%); на другому місці – патології нервової системи – 14,2% (2002 р. – 16,7%); на третьому місці – розлади психіки й поведінки – 13,0% (2002 р. – 15,4%) [6, с. 14].

Актуальною для України є проблема поширення соціально небезпечних хвороб, серед яких ВІЛ/СНІД, оскільки на тлі загального збільшення кількості ВІЛ-інфікованого дорослого населення зростає частка ВІЛ-інфікованих жінок, які народжують (за даними Держкомстату України, жінки репродуктивного віку, які народжують дітей, становлять 44,9% від загальної чисельності ВІЛ-інфікованих). В Україні продовжується тенденція попередніх років щодо збільшення чисельності ВІЛ-інфікованих дітей, з уперше в житті встановленим діагнозом. Так, за даними Держкомстату України, кількість дітей у віковій групі 0–14 років з уперше в житті встановленим діагнозом ВІЛ-інфекції становила: 1995 р. – 8 осіб [7, с. 139]; 2000 р. – 730 осіб; 2005 р. – 2516 осіб; станом на 01.01.2010 р. – 3765 осіб [6, с. 123]; хворі на СНІД: 1995 р. – 2 особи [7, с. 139]; 2000 р. – 13 осіб; 2005 р. – 143 особи; станом на 01.01.2010 р. – 93 особи [6, с. 123]. Серед дітей у віковій групі 15–17 років кількість ВІЛ-інфікованих така: 1995 р. – 36 осіб [7, с. 139]; 2000 р. – 64 особи; 2005 р. – 87 осіб; станом на 01.01.2010 р. – 68 осіб [6, с. 123]; хворі на СНІД: 1995 р. – 1 особа [7, с. 139]; 2000 р. – 3 особи; 2005 р. – 6 осіб; станом на 01.01.2010 р. – 6 осіб [6, с. 123].

Наступним важливим показником є рівень захворюваності на хвороби, що передаються статевим шляхом (ХПСШ), насамперед, на сифіліс і гонококову інфекцію (гонорею). Звернемо увагу, що статистичні дані щодо цих захворювань наведені в Державній доповіді про становище дітей в Україні за підсумками 2001 р. та відсутні в щорічних Державних доповідях про становище дітей в Україні за всі наступні роки (2002–2009 рр.), а також у Статистичних щорічниках України. Водночас аналіз показує позитивну тенденцію щодо цього явища. Так, чисельність хворих у віковій групі 0–14 років з уперше поставленим діагнозом сифіліс є такою: 1995 р. – 366 осіб; 2000 р. – 472 особи [7, с. 137]; 2005 р. – 174 особи [11, с. 153]; ста-

ном на 01.01.2010 р. – 92 особи [8, с. 57]; гонококова інфекція (гонорея): 1995 р. – 637 осіб; 2000 р. – 266 осіб [7, с. 137]; 2005 р. – 124 особи [11, с. 153]; станом на 01.01.2010 р. – 62 особи [8, с. 57]. У віковій групі 15–17 років маємо такі дані: сифіліс: 1995 р. – 3696 осіб; 2000 р. – 1892 особи [7, с. 137]; 2005 р. – 633 особи [11, с. 153]; станом на 01.01.2010 р. – 195 осіб [8, с. 57]; гонококова інфекція (гонорея): 1995 р. – 2960 осіб; 2000 р. – 1250 осіб [7, с. 137]; 2005 р. – 572 особи [11, с. 153]; станом на 01.01.2010 р. – 195 осіб [8, с. 57].

Важливо, на нашу думку, звернути особливу увагу на проблему захворюваності дітей на туберкульоз. Так, за даними МОЗ України, за цим показником маємо такі дані (на 100 тис. населення) у віковій групі 0–14 років: 1995 р. – 9,4; 2005 р. – 9,3; станом на 01.01.2010 р. – 8,9; у віковій групі 15–17 років: 1995 р. – 23,5; 2000 р. – 29,2; 2005 р. – 33,8; станом на 01.01.2010 р. – 31,2 [9, с. 69]. За критерієм ВООЗ показник захворюваності на туберкульоз, що сягає більше ніж 30 випадків на 100 тис. населення, відповідає високому рівню захворюваності.

Турбує проблема поширення алкоголізму, наркоманії та токсикоманії серед дітей. Однак зазначимо, що статистичні дані про чисельність дітей з уперше встановленим діагнозом розладу психіки й поведінки внаслідок уживання алкоголю (алкоголізм), наркотичних та інших психоактивних речовин (наркоманія, токсикоманія) відсутні в усіх, починаючи з 2000 р., щорічних Державних доповідях про становище дітей в Україні. Такі дані наведені в окремих Державних доповідях про становище молоді в Україні, але вони стосуються осіб віком 15–17 років, які є і дітьми, і молоддю. Тому ми наведемо дані щодо цієї вікової групи. Так, чисельність дітей віком 15–17 років, яким уперше було встановлено діагноз розладу психіки та поведінки у зв'язку з вживанням алкоголю, становила: 1995 р. – 112 осіб; 2000 р. – 77 осіб; 2002 р. – 66 осіб; станом на 01.01.2009 р. – 48 осіб [27, с. 67]; у зв'язку з вживанням наркотичних та інших психотропних речовин: 1995 р. – 743 особи; 2000 р. – 476 осіб; 2002 р. – 405 осіб [15, с. 131; 25, с. 205]; станом на 01.01.2009 р. – 79 осіб [27, с. 68]. Вважаємо, що явище алкоголізму, наркоманії та токсикоманії характерне і для дітей віком до 15 років. Тому обов'язковим показником є чисельність дітей за віковими групами 0–14 років та 15–17 років з уперше встановленим діагнозом розладу психіки й поведінки внаслідок уживання алкоголю (алкоголізм), наркотичних та психотропних речовин (наркоманія, токсикоманія).

Одним із чинників поліпшення та зміцнення фізичного й психічного стану здоров'я дітей є їх оздоровлення. На державному

рівні здійснюється оздоровлення таких чотирьох категорій дітей: 1) діти, потерпілі внаслідок аварії на ЧАЕС; 2) діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування; 3) діти-інваліди; 4) діти з малозабезпечених, багатодітних і неповних сімей. Аналіз показує негативну тенденцію щодо оздоровлення всіх названих категорій дітей (для аналізу ми вибрали показник щодо кількості оздоровлених дітей у позаміських оздоровчих таборах). Так, кількість оздоровлених дітей, потерпілих унаслідок аварії на ЧАЕС, становила: 2000 р. – 46 928 осіб; 2007 р. – 8820 осіб; станом на 01.01.2010 р. – 3755 осіб; дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування: 2000 р. – 55 142 особи; 2007 р. – 44 875 осіб; станом на 01.01.2010 р. – 37 812 особи; дітей-інвалідів: 2000 р. – 2157 осіб; 2007 р. – 3843 особи; станом на 01.01.2010 р. – 3532 особи; дітей з малозабезпечених, багатодітних і неповних сімей: 2000 р. – 69 520 осіб; 2007 р. – 68 194 особи; станом на 01.01.2010 р. – 43 155 осіб [6, с. 124].

Важливим критерієм дослідження становища дітей є освіта дітей. Одним з показників є стан фінансування освіти дітей. Загальні видатки зведеного бюджету за останні роки становили: 1) на освіту всього: 2000 р. – 7085,5 млн грн, 4,2% ВВП; 2005 р. – 26 801,8 млн грн, 6,1% ВВП; станом на 01.01.2010 р. – 66 773,6 млн грн, 7,3% ВВП; 2) на дошкільну освіту: 2000 р. – 789,0 млн грн, 0,5% ВВП; 2005 р. – 2940,7 млн грн, 0,7% ВВП; станом на 01.01.2010 р. – 8325,2 млн грн, 0,9% ВВП; 3) на загальну середню освіту: 2000 р. – 2564,6 млн грн, 1,5% ВВП; 2005 р. – 11 158,8 млн грн, 2,5% ВВП; станом на 01.01.2010 р. – 27 640,7 млн грн, 3,0% ВВП; 4) на професійно-технічну освіту: 2000 р. – 429,1 млн грн, 0,3% ВВП; 2005 р. – 1749,9 млн грн, 0,4% ВВП; станом на 01.01.2010 р. – 4108,0 млн грн, 0,5% ВВП [6, с. 131]. Незважаючи на те, що збільшилося фінансування освіти, покриваються лише потреби на фінансування заробітної плати, стипендій, харчування, що призводить до руйнування матеріально-технічної бази закладів.

Доцільно звернути увагу на окремі показники діяльності дошкільних закладів України. Упродовж 1991–2010 рр. мережа дошкільних закладів стрімко скорочувалася, лише з 2005 р. їх кількість стабілізувалася, а саме: 1990 р. – 24,5 тис. закладів, в яких виховувалося 22 428 осіб; 1995 р. – 21,4 тис. закладів, 1536 осіб; 2000 р. – 16,3 тис. закладів, 983 особи; 2005 р. – 15,1 тис. закладів, 1032 особи; станом на 01.01.2010 р. – 15,5 тис. закладів, 1214 особи (зазначимо, що з 15,5 тис. закладів 1,1 тис. не працювали) [24, с. 440]. Досить низьким в Україні є показник охоплення дітей дошкільними

зкладами, у середньому по країні він становить 56%, у тому числі – 68% міські поселення; 33% – сільська місцевість [5].

Розглянемо також показники щодо загальноосвітніх навчальних закладів. Так, кількість загальноосвітніх навчальних закладів за період 1991–2010 рр. є такою: 1990/91 н. р. – 21 825 закладів, в яких навчалось – 7 131 791 учень; 1995/96 н. р. – 22 255 закладів, 7 142 591 учень; 2000/01 н. р. – 22 210 закладів, 6 763 985 учнів; 2005/06 н. р. – 21 589 закладів, 5 399 193 учні; 2009/10 н. р. – 20 576 закладів, 4 494 666 учнів [6, с. 133].

Аналіз кількості професійно-технічних навчальних закладів також показує тенденцію до зниження. Зокрема, за даними Держкомстату України, маємо: 1990 р. – 1246 закладів, 711 300 учнів; 1995 р. – 1179 закладів, 555 159 учнів; 2000 р. – 970 закладів, 524 629 учнів; 2005 р. – 1023 заклади, 496 555 учнів; станом на 01.01.2010 р. – 975 закладів, 424 313 учнів [6, с. 141].

Важливе значення для всебічного розвитку дітей має діяльність позашкільних навчальних закладів, кількість яких в Україні з кожним роком зменшується, а саме: 1995 р. – 1670 закладів; 2001 р. – 1497 закладів; 2004 р. – 1485 закладів; станом на 01.01.2010 р. – 1480 закладів [6, с. 69].

У контексті дослідження становища дітей в Україні важливе місце посідає соціально-правовий захист дітей. За цим критерієм пріоритетними є показники щодо дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. Так, частка дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, від загальної кількості дітей є такою: 1995 р. – 0,4%; 2000 р. – 0,56%; 2005 р. – 1,1% [18, с. 8]; станом на 01.01.2010 р. – 1,25% [6, с. 17]. Загальна кількість дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, станом на 01.01.2010 р. дорівнювала 100 787 осіб (звернемо увагу, що за останні роки найвищим цей показник був у 2008 р. – 103 542 особи) [6, с. 120].

Тенденцію попередніх років щодо збільшення кількості дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, вдалося призупинити у зв'язку з активізацією усиновлення. За цим показником розглянемо національне і міждержавне усиновлення, а саме: 1) усиновлено громадянами України: 2000 р. – 2043 особи [24, с. 481]; 2005 р. – 1419 осіб; станом на 01.01.2010 р. – 2374 особи [6, с. 97]; 2) усиновлено іноземними громадянами: 2000 р. – 2200 осіб [24, с. 481]; 2005 р. – 2110 осіб; станом на 01.01.2010 р. – 1428 осіб [6, с. 97]. Як бачимо, національне усиновлення показує позитивну динаміку, водночас, незважаючи на те, що кількість усиновлених іноземними громадянами зменшується, більше ніж 30%

усиновлених припадає на міждержавне усиновлення.

Найбільш поширеною формою влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, є опіка (піклування). Відповідно, важливим показником є чисельність дітей, які перебувають під опікою (піклуванням). За останні роки маємо такі дані: 2000 р. – 61 658 осіб [7, с. 142]; 2005 р. – 64 400 осіб [3, с. 72]; станом на 01.01.2010 р. – 63 154 особи [6, с. 96]. З 2005 р. суттєво зросла кількість прийомних сімей і дитячих будинків сімейного типу, і відповідно, збільшилася чисельність дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, які в них виховуються. Зокрема, прийомні сім'ї: 2000 р. – 38 сімей, у них 49 дітей [3, с. 220]; 2005 р. – 180 сімей, у них 288 дітей [6, с. 96]; станом на 01.01.2011 р. – 3195 сімей, у них 5451 дітей [10]; дитячі будинки сімейного типу: 2000 р. – 95 будинків, у них 787 дітей [3, с. 220]; 2005 р. – 149 будинків, у них 1025 дітей [6, с. 96]; станом на 01.01.2011 р. – 535 будинків, у них 3573 дітей [10].

Зауважимо, що в статистичних та аналітичних матеріалах органів державної влади щодо дітей, у тому числі в щорічних Державних доповідях про становище дітей в Україні та Статистичних щорічниках України, відсутні дані про патронат над дітьми, тому одним з показників, на нашу думку, є кількість дітей, над якими встановлено патронат. Також зазначимо, що статистичні дані стосовно влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, наявні в Статистичних щорічниках України лише щодо усиновлення.

Крім сімейних форм влаштування, дітисироти й діти, позбавлені батьківського піклування, виховуються в державних установах. Загалом станом на 01.01.2010 р. в Україні функціонувало: 48 будинків дитини; 114 дитячих будинків; 78 шкіл-інтернатів для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. У них виховувалось:

1) будинки дитини: 1995 р. – 2353 особи [3, с. 216]; 2000 р. – 3438 осіб [7, с. 142]; 2005 р. – 5267 осіб; станом на 01.01.2010 р. – 3704 особи [6, с. 95];

2) дитячі будинки: 1995 р. – 2936 осіб [3, с. 216]; 2000 р. – 4364 особи [7, с. 142]; 2005 р. – 6434 особи; станом на 01.01.2010 р. – 5154 особи [6, с. 95];

3) школи-інтернати: 1995 р. – 8582 особи [3, с. 217]; 2000 р. – 11 708 осіб [7, с. 143]; 2005 р. – 11 954 особи; станом на 01.01.2010 р. – 10 697 осіб [6, с. 95].

Зменшення чисельності вихованців закладів для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, відбувається внаслідок реформування державної системи опіки та піклування над дітьми цієї категорії,

в основу якого покладений принцип пріоритетності сімейного виховання.

Доцільно звернути увагу на такі показники: кількість дітей, відібраних у батьків, які були позбавлені батьківських прав (2000 р. – 6039 осіб; 2005 р. – 8565 осіб; станом на 01.01.2010 р. – 7939 осіб) та кількість дітей, відібраних у батьків без позбавлення їх батьківських прав (2000 р. – 1073 особи; 2005 р. – 1272 особи; станом на 01.01.2010 р. – 770 осіб) [6, с. 147].

Статистика щодо кількості бездоглядних і безпритульних дітей, схильних до бродяжництва та жебрацтва, в Україні практично не ведеться. Однак, за показники пропонуємо брати кількість дітей, вилучених з вулиці (2001 р. – 58 000 осіб; 2005 р. – 42 000 осіб; станом на 01.01.2010 р. – 22 781 особа), а також кількість дітей, які перебували у притулках для дітей (2001 р. – 28 477 осіб; 2005 р. – 23 674 особи; станом на 01.01.2010 р. – 14 242 особи) [6, с. 100; 16, с. 35].

Важливими показниками за критерієм соціально-правового захисту дітей є, на нашу думку, кількість дітей-біженців та дітей, які потерпіли внаслідок стихійного лиха, техногенних аварій та катастроф, у тому числі діти, які потерпіли внаслідок аварії на ЧАЕС. Зауважимо, що за цими показниками дані часто не наводяться ні в Державних доповідях про становище дітей в Україні, ні в Статистичних щорічниках України. Щодо кількості дітей, потерпілих, унаслідок аварії на ЧАЕС, маємо такі дані: 2005 р. – 617 660 осіб [23, с. 366]; станом на 01.01.2008 р. – 589 455 осіб [4, с. 58]. Кількість дітей-біженців за останні роки була такою: 2001 р. – 881 особа [22, с. 358]; 2005 р. – 558 осіб [23, с. 365]; станом на 01.01.2010 р. – 557 осіб [6, с. 104].

Одним з критеріїв дослідження становища дітей в Україні є рівень злочинності у дитячому середовищі, який останніми роками показує тенденцію до зниження. Чисельність дітей, які підозрювались у скоєнні злочинів за останні роки, є такою: 2000 р. – 29 615 осіб [7, с. 150]; 2005 р. – 22 767 осіб; станом на 01.01.2010 р. – 12 956 осіб [8, с. 53]. Наступним показником за цим критерієм є кількість дітей, засуджених за скоєння злочинів: 1990 р. – 12 659 осіб [15, с. 158]; 1995 р. – 16 745 осіб; 2000 р. – 20 016 осіб; 2005 р. – 17 556 осіб; станом на 01.01.2010 р. – 8555 осіб [6, с. 126]. Структура видів злочинів станом на 01.01.2010 р., щодо яких були засуджені діти, залишається незмінною протягом останніх років: перше місце – крадіжки (43,8%); друге – грабежі (20,6%); третє – злочини проти безпеки руху та експлуатації транспорту (7,2%) [6, с. 126–127].

Соціально-демографічний аналіз складу засуджених дітей станом на 01.01.2010 р., які відбувають покарання у вигляді позбав-

лення волі у спеціальних виховних установах, показує, що 55,3% (813 особи) проживали у неповних сім'ях; 14,6% (214 осіб) виховувались у спеціальних виховних закладах (школах та професійно-технічних училищах соціальної реабілітації); 24,2% (355 осіб) не навчались і не працювали. Крім того, 57,2% (840 осіб) раніше вже притягувалися до кримінальної відповідальності без позбавлення волі; 1,8% (26 осіб) повторно засуджені до позбавлення волі [6, с. 19].

Наступним показником за цим критерієм є кількість дітей, які перебували на обліку в кримінальній міліції у справах дітей (1990 р. – 66,1 тис. осіб; 1995 р. – 67,0 тис. осіб; 2000 р. – 39,8 тис. осіб; 2005 р. – 41,5 тис. осіб; станом на 01.01.2010 р. – 22,4 тис. осіб). Із 22,4 тис. осіб, які перебувають на обліку в кримінальній міліції у справах дітей, кількість учнів загальноосвітніх навчальних закладів становить 11,8 тис. осіб; учнів професійно-технічних навчальних закладів – 4,0 тис. осіб; не працювали і не навчались – 4,5 тис. осіб; мають одного з батьків – 6,1 тис. осіб; не мають батьків – 0,8 тис. осіб; проживають у дитячих будинках, інтернатах – 1,2 тис. осіб [24, с. 509].

IV. Висновки

Підсумовуючи, зазначимо, що важливою складовою механізму реалізації державної політики щодо дітей в Україні є дослідження становища дітей та підготовка Державних доповідей про становище дітей Президентів України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України. На нашу думку, вивчаючи та досліджуючи становище дітей в Україні, необхідно застосовувати розроблені нами основні критерії та показники, які б наводилися в щорічних Державних доповідях незалежно від їх тематичного спрямування.

Аналіз Державних доповідей про становище дітей в Україні показав, що за період 1991–2010 рр. підготовлено 12 доповідей, з них 8 – тематичні. Найбільш пріоритетною в доповідях була проблематика щодо соціально-правового захисту дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. У подальшій перспективі є потреба в підготовці Державних доповідей про становище дітей в Україні за такою тематикою: “Формування здорового способу життя дітей” та “Запобігання негативним явищам у дитячому середовищі”.

Дослідження становища дітей є підґрунтям для формування та реалізації державної політики щодо дітей в Україні. Аналіз проблем дітей дає можливість, з одного боку, з'ясувати тенденції та масштаби дитячих проблем, а з іншого – визначити напрями, за якими державна політика щодо дітей має

здійснюватися більш активно й ефективно. Аналіз становища дітей в Україні за період 1991–2010 рр. дає підстави стверджувати, що воно є досить складним, хоча є як позитивні, так і негативні тенденції.

До позитивних тенденцій відносимо: 1) уповільнення темпів зменшення чисельності дітей; 2) зниження рівня смертності та захворюваності дітей віком до 1 року; 3) зниження рівня смертності дітей віком 0–17 років; 4) зменшення чисельності дітей, хворих на ХПСШ, зокрема на сифіліс та гонококову інфекцію (гонорею); 5) зниження рівня захворюваності на активний туберкульоз у віковій групі 0–14 років; 6) поступове збільшення фінансування освіти, але ці видатки покривають лише мінімальні потреби на світу; 7) збільшення чисельності усиновлених дітей, у тому числі громадянами України; 8) суттєве зростання кількості прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу; 9) зменшення кількості злочинів, скоєних дітьми, і, відповідно, зменшення чисельності засуджених дітей, однак спостерігається збільшення засуджених дітей за шахрайство та за злочини у сфері обігу наркотичних і психотропних речовин.

До негативних тенденцій належать: 1) зростання рівня захворюваності дітей віком 0–17 років (зростання відбулося за рахунок його збільшення в таких нозологіях: новоутворення, хвороби ендокринної системи, ока, вуха, системи кровообігу, органів дихання, органів травлення); 2) збільшення чисельності дітей-інвалідів (перше місце – вроджені аномалії, деформації та хромосомні порушення; друге – патології нервової системи; третє – розлади психіки та поведінки); 3) значне збільшення чисельності дітей, ВІЛ-інфікованих та хворих на СНІД (надзвичайно гострою ця проблема є у віковій групі 0–14 років); 4) зростання рівня захворюваності на активний туберкульоз у віковій групі 15–17 років (за критерієм ВООЗ наявні показники відповідають високому рівню); 5) зменшення чисельності оздоровлених дітей пільгових категорій; 6) зменшення кількості дошкільних, загальноосвітніх, професійно-технічних та позашкільних закладів; 7) збільшення чисельності дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування; 8) поширення алкоголізму, наркоманії та токсикоманії серед дітей; 9) зростання дитячої бездоглядності та безпритульності, бродяжництва й жебрацтва.

Література

1. Про охорону дитинства : Закон України від 26.04.2001 р. № 2402-III (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Аналіз роботи дитячої та підліткової гінекології за 2003–2007 роки у забезпеченні репродуктивного здоров'я населення України : інформаційно-статистичний довідник. – К., 2008.
3. Державна доповідь про становище дітей в Україні за підсумками 2002 р. – К. : Держ. інст. проблем сім'ї та молоді, 2003. – 232 с.
4. Державна доповідь про становище дітей в Україні за підсумками 2007 р. – К. : Державний інститут розвитку сім'ї та молоді, 2008. – 190 с.
5. Дошкільні заклади України у 2009 р. : статистичний бюлетень. – К. : Держкомстат України, 2010. – 85 с.
6. Забезпечення рівних можливостей та прав дітей в умовах зростання ризиків бідності населення : Державна доповідь про становище дітей в Україні за підсумками 2009 р. / М-во України у справах сім'ї, молоді та спорту, Державний департамент з усиновлення та захисту прав дітей, Держ. ін-т розв. сім'ї та молоді ; [А.Г. Зінченко, Т.Ф. Алексєєнко, С.Ю. Аксьонова та ін.]. – К. : Бланк-Прес, 2010. – 152 с.
7. Захист і забезпечення дотримання житлових та майнових прав дітей : Державна доповідь про становище дітей в Україні за підсумками 2001 р. – К. : Держ. інст. пробл. сім'ї та молоді, 2002. – 160 с.
8. Захист дітей, які потребують особливої уваги : статистичний збірник за 2009 р. – К. : Держкомстат України, 2010. – 77 с.
9. Молодь за здоровий спосіб життя : Щорічна доповідь Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України про становище молоді в Україні (за підсумками 2009 р.) / М-во України у справах сім'ї, молоді та спорту, Держ. ін-т розвитку сім'ї та молоді ; [редкол.: Н.Ф. Романова (голова) та ін.]. – К. : Основа, 2010. – 156 с.
10. Інформація про створення прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу, влаштування в них дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування станом на 01.01.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ditu.gov.ua>.
11. Національний звіт “Зведена III та IV періодична національна доповідь про реалізацію Україною положень Конвенції про права дитини”. – К. : Держ. ін-т розв. сім'ї та молоді, 2007. – 174 с.
12. Петрочко Ж.В. Вивчення становища підростаючого покоління як пріоритет державної політики України стосовно дітей [Електронний ресурс] / Ж.В. Петрочко. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/usoc/2006_2/97-106.pdf.
13. Праця дітей : Державна доповідь про становище дітей в Україні за підсумками 2000 р. – К. : УІСД, 2001. – 127 с.

14. Проблеми бездоглядності та безпритульності дітей : Державна доповідь про становище дітей в Україні за підсумками 2003 р. – К. : Держ. ін-т пробл. сім'ї та молоді, 2004. – 240 с.
15. Про становище молоді в Україні (за підсумками 1999 р.) : Щорічна доповідь Президентів України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України. – К. : Укр. ін-т соціальних досліджень, 2000. – 159 с.
16. Реалізація права дитини на виховання в сім'ї : Державна доповідь про становище дітей в Україні за підсумками 2008 р. – К. : Держ. ін-т розв. сім'ї та молоді, 2009. – 209 с.
17. Соціальний захист дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування : державна доповідь про становище дітей в Україні за підсумками 1999 р. – К. : УІСД, 2000. – 138 с.
18. Соціальний захист дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: досвід реформування : Державна доповідь про становище дітей в Україні за підсумками 2005 р. – К. : Держ. ін-т пробл. сім'ї та молоді, 2006. – 132 с.
19. Соціально-демографічні характеристики домогосподарств України у 2008 р. : статистичний збірник. – К. : Держкомстат України, 2008.
20. Стан та соціальний захист сільських дітей : Державна доповідь про становище дітей в Україні (за підсумками 2004 р.). – К. : Держ. ін-т пробл. сім'ї та молоді, 2005. – 319 с.
21. Статистичний щорічник України за 2000 рік. – К. : Держкомстат України, 2001. – 600 с.
22. Статистичний щорічник України за 2001 рік. – К. : Держкомстат України, 2002. – 646 с.
23. Статистичний щорічник України за 2005 рік. – К. : Держкомстат України, 2006. – 576 с.
24. Статистичний щорічник України за 2009 рік. – К. : Держкомстат України, 2010. – 567 с.
25. Формування здорового способу життя молоді: стан, проблеми та перспективи : Щорічна доповідь Президентів України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України про становище молоді в Україні (за підсумками 2002 р.). – К. : Держ. ін-т проблем сім'ї та молоді, 2003. – 250 с.
26. Цілі розвитку тисячоліття [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukraine2015.org.ua/about>.
27. Щорічна доповідь про стан здоров'я населення України та санітарно-епідемічну ситуацію за 2008 р. / Міністерство охорони здоров'я України, Інститут стратегічних досліджень. – К. : Укр. ін-т стратегічних досл., 2009. – 360 с.

Кривачук Л.Ф. Удосконалення механізму реалізації державної політики щодо дітей в Україні: дослідження становища дітей

Анотація. У статті досліджено становище дітей в Україні за період 1991–2010 рр.; виокремлено основні показники та критерії дослідження становища дітей як складової механізму реалізації державної політики щодо дітей в Україні. Визначено позитивні та негативні тенденції в дитячому середовищі, які необхідно враховувати суб'єктам державного управління для вдосконалення державно-управлінської діяльності в зазначеній сфері.

Ключові слова: діти, становище дітей, державна політика щодо дітей.

Кривачук Л.Ф. Усовершенствование механизма реализации государственной политики относительно детей в Украине: исследование положения детей

Аннотация. В статье исследовано положение детей в Украине за период 1991–2010 гг.; выделены основные показатели и критерии исследования положения детей как составляющей механизма реализации государственной политики относительно детей в Украине. Определены позитивные и негативные тенденции в детской среде, которые необходимо учитывать субъектам государственного управления для усовершенствования государственной управленческой деятельности в данной сфере.

Ключевые слова: дети, положение детей, государственная политика относительно детей.

Krivachuk L. An Improvement of Mechanism of Realization of Public Policy is in Relation to Children in Ukraine: Research of Position of Children

Annotation. In the article investigational position of children in Ukraine for period of 1991–2010; basic indexes and criteria of research of position of children are selected, as a constituent of mechanism of realization of public policy in relation to children in Ukraine. Certainly positive and negative tendencies in child's environment, which must be taken into account the subjects of state administration for an improvement state administrative to activity in the noted sphere.

Key words: to put, position of children, public policy, in relation to children.

УДК 351.84

ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Маліков В.В.кандидат економічних наук
Класичний приватний університет

I. Вступ

Сьогодні в Україні довгострокова соціальна стратегія практично відсутня. Спостерігається також недостатнє стратегічне усвідомлення ролі та функцій державної економічної політики в українському суспільстві.

Різні фундаментальні підходи, а також особливості економічного розвитку держави досліджувались та розроблялись багатьма вітчизняними вченими. Серед них: В.Я. Бідак, В.Г. Бодров, В.І. Гайдуцький, Л.Я. Гончарук, Б.М. Данилишин, В.С. Загорський, Е.М. Лібанова, О.М. Палій, І.В. Розпутенко, С. Сіденко, А.О. Сіленко, В.А. Скуратівський, Н.М. Ткачова та ін. Проте механізми державного регулювання соціально-економічного розвитку досліджені недостатньо. Саме цим зумовлена актуальність цієї статті.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити стратегічні засади формування української моделі економічного розвитку України.

III. Результати

Обов'язки держави в економічній сфері визначаються потужною міжнародною правовою базою, зокрема Загальною декларацією прав людини (1948 р.), Міжнародним пактом про економічні, соціальні і культурні права (1966 р.), Конвенцією МОП про соціальний захист (1952 р.), Європейською соціальною хартією (1961 р., переглянута у 1996 р.), Конвенцією МОП № 117 “Про основні цілі і нормативи соціальної політики”, іншими документами, ратифікованими Україною. Так, Конвенція МОП № 117 гарантує, що саме держава повинна вживати всіх заходів для забезпечення гідного рівня життя громадян, сприяти прогресу в таких галузях, як охорона здоров'я, житлове будівництво, забезпечення продовольством, освіта, турбота про добробут дітей, становище жінок, умови праці, винагорода найманих працівників та незалежних виробників, захист прав мігрантів, соціальне забезпечення тощо.

Хоча ст.1 Конституції України визначає нашу країну як соціальну державу, реформи в основному орієнтувалися на трансформацію економічних інститутів, в той час як цілям економічного розвитку, підвищенню рівня й якості життя громадян належна увага не приділялася.

Слід зазначити, що за сукупним рівнем перерозподілу доданої вартості на потреби населення Україна несуттєво відстає від провідних країн світу. Зокрема в Німеччині, Франції, Швеції, Італії поточна заробітна плата становить 40–55% ВВП (при цьому обсяг “чистої”, за винятком податків, заробітної плати становить 35–40% ВВП), додатково від 18 до 25% ВВП резервується на всю сукупність видів соціального страхування. У США і Великій Британії більша частина ВВП – 55–60% – припадає на поточну заробітну плату (при цьому обсяг “чистої”, без податків заробітної плати становить 40–45% ВВП). Проте самі працівники повинні сплачувати значну частину соціальних видатків. Відтак в обох випадках сумарна частка коштів, що йдуть безпосередньо на заробітну плату, і ресурсів, що спрямовуються на соціальний захист, становить 55–65% ВВП [3, с. 123].

В Україні питома вага заробітної плати, за різними оцінками, залежно від галузі, коливається в діапазоні 25–28% ВВП, а на всі види соціального забезпечення та страхування (включаючи пенсійне) припадало у 2005 р. 28% ВВП [2, с. 20]. Таким чином, у 2005 р. в Україні практично склалась європейська структура співвідношення видатків на соціальну сферу. При цьому головними причинами відставання в рівні життя є:

1. Низький рівень середньодушового ВВП. Так, ВВП на душу населення, обчислений за паритетом купівельної спроможності (за даними МВФ), у 2005 р. в Україні становив 7213 дол. США, в той час, як у країнах – нових членах ЄС – у середньому вдвічі більший, зокрема у Латвії – 12 666 дол. США, Польщі – 12 994 дол. США, Словаччині – 16 041 дол. США, Угорщині – 16 823 дол. США, Чехії – 18 341 дол. США, а в розвинутих європейських країнах – приблизно 30 тис. дол. США.

2. Надмірний рівень диференціації за доходами. Період економічного зростання позначився в Україні різким посиленням соціального розшарування. Так, якщо у 2000 р. децильний коефіцієнт, який характеризує рівень диференціації доходів, мав співвідношення 1 : 26, то у 2006 р. – вже 1 : 40. У розвинутих ринкових країнах, наприклад, у США, цей показник становить 1 : 4,1; в Авс-

трії – 1 : 4,4. Найбільш високий децильний коефіцієнт серед розвинутих країн має Великобританія – 1 : 10,4. Відповідно до науково обґрунтованих рекомендацій, цей показник не повинен перевищувати 1 : 6–1 : 7. Відтак на початку століття в Україні різко загострився соціальний розкол, який полягає в наявності двох соціальних мегагруп, які протистоять одна одній за рівнем доходу і, відповідно, за своїми ціннісними орієнтаціями та поведінкою.

Держава виявилась нездатною проводити повноцінну соціальну політику, як стосовно працівників державного сектора (наприклад, за даними Держкомстату, в 2005 р. середньомісячна заробітна плата працівників, оплата яких фінансується за рахунок бюджетних коштів, у галузі фінансової діяльності становила 49,7% від середньої в Україні заробітної плати працівників відповідного сектору економіки, в наданні допоміжних транспортних послуг – 67,9% від середньої в галузі тощо), так і щодо всього населення, що виявляється в невідповідності до вимог міжнародних стандартів розмірів державних соціальних виплат (пенсій, соціальної допомоги, соціальних компенсацій), які не здатні забезпечити відтворювальні функції людини. При розподілі соціальних благ та реальному доступі до них наявні порушення принципів рівності прав. Загальною є тенденція недодержання конституційних гарантій щодо безоплатності соціальних послуг у державних закладах охорони здоров'я, освіти, надання соціального житла [2, с. 115].

За оцінкою британського журналу *The Economist*, за якістю життя Україна наразі посідає 98 місце серед 111 країн (хоча за рівнем ВВП на душу населення знаходиться на 75-му місці). За даними ПРООН, Україна в 2005 р. посіла 78-ме місце зі 174 країн світу за індексом розвитку людського потенціалу, належачи за цим показником до групи країн, що розвиваються.

Така ситуація радикально гальмує подальше просування країни шляхом соціально-економічного прогресу, європейської інтеграції, зміцнення її глобальної конкурентоспроможності, блокує формування соціально орієнтованої ринкової економіки. Проведення економічних перетворень у країні за рахунок зменшення соціальних гарантій і прав трудящих надалі неможливе.

Логіка розвитку процесів суспільного реформування в Україні потребує докорінної зміни підходів держави, суспільства та бізнесу до проблем економічного розвитку країни. Високий рівень суспільного “попиту” на активну соціальну політику вимагає від влади активних кроків щодо досягнення цілей соціального захисту та економічного розвитку. Відтак актуальності набуває потреба вироб-

лення оптимальної моделі соціальної політики в контексті сучасних концепцій управління та реалій ринкової економіки.

Важливо підкреслити, що потреба реформування соціальної сфери постала, перш за все, через існування ресурсного дефіциту. Треба враховувати і той факт, що, відповідно до світових тенденцій, ресурсні потреби соціальної сфери найближчим часом різко зростуть, і навіть в умовах розвинутої економіки посиляться труднощі в її ресурсному забезпеченні. Це засвідчує безперспективність перерозподільчих моделей соціального захисту та вимагає узгодження соціальної політики з цілями зростання ВВП на душу населення, продуктивності праці та ефективності виробництва [1, с. 15].

Хоча з 2005 р. в Україні відбулося суттєве збільшення видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення (на ці цілі у 2005 р. було витрачено близько 28% ВВП порівняно з близько 19% у 2004 р., що майже досягло рівня високорозвинутих країн), суттєвих практичних зрушень у сфері соціального захисту досягнуто не було. Суттєвою проблемою залишається раціональне використання коштів, що виділяються на соціальні потреби. Механічне збільшення ресурсного забезпечення соціальної сфери, по суті, підмінило собою зміни, які мали б відбуватися, перш за все, в її організації, технологіях забезпечення реалізації соціальних потреб, дали б змогу збільшити соціальну віддачу ресурсів, що спрямовуються на ці цілі. Концентрація соціальної політики останніми роками на поточній підтримці найбідніших прошарків та соціально вразливих груп населення відбувалася за відсутності консолідованої національної стратегії в галузі соціальної політики, яка б забезпечувала формування гармонійних відносин між різними соціальними прошарками, розбудову національного соціального капіталу.

Відбулося заміщення розвитку можливих напрямів соціальної політики постійним розширенням кількості різноманітних видів соціальної допомоги та пільг. Система пільг зазнала найбільшого розвитку вже після здобуття Україною незалежності, коли було запропоновано пільги за соціальною ознакою. Збільшення кількості пільг і розширення кола пільговиків не було підкріплено можливостями бюджетного фінансування. Фактично держава свідомо надавала право на пільги, які не могла забезпечити фінансово.

Станом на початок 2005 р., українська держава мала зобов'язання з надання 156 видів соціальних пільг, гарантій і компенсацій 230 категоріям населення. Систему пільг нині регулюють 46 законодавчих актів, у тому числі за професійною (службовою) ознакою – 22 закони, укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів

України і Верховної Ради України. Пільги громадянам за соціальною (категорійною) ознакою надаються на підставі 24 законодавчих актів, згідно з ними право на пільги мають 15 млн громадян, що становить майже третину населення України. За різними оцінками, вартість задекларованих соціальних пільг становить 19–29 млрд грн на рік, що в кілька разів перевищує обсяг бюджетних коштів, які реально виділяються на ці цілі.

Суперечливість процесу формування державної економічної політики в Україні засвідчується, на нашу думку, комплексом проблем, до яких належать:

1. Відсутність системного підходу до формування державних соціальних гарантій, сучасного інструментарію вибору пріоритетів соціальної політики та механізмів її реалізації.

2. Недосконалість нормативно-правового забезпечення у сфері соціального захисту, відсутність єдиної системи “соціального права”.

3. Невідповідність заходів соціального забезпечення задекларованим цілям.

4. Наявність численних суперечностей у законодавстві України, які ускладнюють реалізацію конституційних прав громадян. Так, наприклад, поряд з поняттям “прожиткового мінімуму”, що, відповідно до поточного законодавства, призначений для надання всіх видів соціальної допомоги, існує поняття “рівень забезпечення прожиткового мінімуму” – гарантованого мінімуму, що закладений в держбюджеті для реальних виплат усіх видів допомоги. Це позбавляє громадян дієвих правових механізмів відстоювання своїх соціальних прав.

5. Недостатня міжвідомча координація органів, які беруть участь у формуванні та реалізації соціальної політики, що призводить до неефективного використання бюджетних коштів (за підрахунками деяких експертів, до адресата доходять лише 20% цих коштів).

6. Нечіткість розмежування функцій, обов’язків та відповідальності щодо реалізації державних соціальних гарантій між державою та регіонами.

7. Відсутність системи кількісних і якісних соціальних індикаторів та термінів їх досягнення.

8. Відсутність адресної системи соціальної допомоги (в Україні існує система соціальної допомоги, що надається за категоріальною ознакою, а не за реальною потребою в цій допомозі).

9. Нерозділеність понять “соціальне страхування” і “соціальне забезпечення”, що створює плутанину в організації допомоги.

Визначаючи цілі соціальної політики, потрібно враховувати не тільки ресурсні, а й

інституційні обмеження, що існують в сучасному українському суспільстві. Вихідними умовами, в яких відбуватиметься оптимізація соціальної політики держави, є:

- традиційно висока налаштованість населення на активну соціальну політику держави, велика частка отримувачів соціальної допомоги через специфіку вікового складу населення;
- необхідність недопущення соціальних конфліктів;
- неможливість радикальних змін у розподілі власності та доходів в умовах уже сформованої ринкової економічної та інституційної систем;
- недосконалість політичних інститутів, надто повільне становлення ефективної системи державної влади та демократичного громадянського суспільства;
- слабкість місцевих територіальних громад, на рівень яких здебільшого делеговано практичне виконання ключових соціальних зобов’язань держави;
- значна частка приватизованих об’єктів у системі життєзабезпечувальних галузей національної економіки (зокрема, ЖКГ) та продовження приватизаційних процесів.

Вибір основних пріоритетів соціальної політики держави безпосередньо залежить від стратегічної мети соціально-економічного розвитку країни. В Україні як в діяльності держави, так і в діяльності структур громадянського суспільства, що формується, останніми десятиріччями здійснювався підхід до соціальної політики, який базувався на пріоритетності гуманітарної функції держави. Відтак зусилля спрямовувалися на адресну соціальну допомогу в першу чергу тим соціальним прошаркам, які найбільше цього потребують – найбіднішим, малозабезпеченим, соціально вразливим, непрацездатним групам населення.

Перехід до пріоритетності забезпечення довгострокової конкурентоспроможності країни в глобалізованому світі, необхідність якого, зокрема, обґрунтована в експертній доповіді Послання Президента України до Верховної Ради України 2007 р., вимагає надання першочергових акцентів інвестуванню в людський капітал, розвитку соціальної інфраструктури та підвищенню якості життя найбільш численних (а не лише найбідніших) прошарків населення. Реалізація такої установки перетворює соціальну політику на основний фактор соціально-економічного розвитку окремих регіонів і суспільства в цілому, дає змогу комплексно вирішувати відзначені вище основні чинники відставання в рівні життя населення України, робить соціальну політику невід’ємною та дієвою частиною політичної стратегії досягнення національної солідарності. Це вимагає офіційного проголошення стратегічних цілей у рамках певної

соціальної доктрини, яка визначала б головні стратегічні й тактичні цілі держави й, оптимально, формувалася б на засадах діалогу між соціальними партнерами.

IV. Висновки

Стратегічними орієнтирами економічної політики держави в Україні мають бути:

1. Поступове підвищення частки заробітної плати в структурі собівартості продукції.

2. Сприяння легалізації “тіньових” заробітних плат (що наразі, за експертними оцінками, становлять до 30% у сукупній оплаті праці).

3. Поступове зменшення частки прямого державного фінансування соціальних потреб та підвищення частки фінансування з боку населення на основі збільшення коштів, що надходять до домогосподарства у вигляді заробітної плати, пенсій і різних видів соціальної допомоги.

4. Радикальне підвищення якості й ефективності надання послуг соціальної сфери шляхом диверсифікації постачальників послуг соціальної сфери та удосконалення механізмів розміщення та реалізації замовлень на надання послуг.

5. Реформування системи надання соціальних пільг, для чого необхідно:

- впровадити, з метою підвищення якості й удосконалення порядку надання пільг, уніфіковані підходи до визначення розміру видатків державного бюджету на відшкодування витрат надавачам послуг. Слід створити інтегровану базу даних про кількість та склад осіб, які мають право на пільги, та вартість послуг, які повинні їм надаватися;
- перейти від категоріального принципу надання пільг до адресного, створити механізм адресного надання пільг конкретній особі;
- впровадити, з метою поліпшення бюджетування, розрахунку розмірів відшкодування надавачам пільг та усунення зловживань, облік наданих соціальних пільг згідно з єдиним реєстром пільговиків у межах держави;
- здійснити упорядкування класифікації соціальних пільг (зокрема, за принциповими ознаками отримувачів, способом та формою надання пільги тощо);
- забезпечити жорсткий формалізований зв'язок між соціальними пільгами, що надаються, та джерелами і механізмами відшкодування їх вартості надавачам;
- обґрунтувати, з метою підвищення адресності пільг та уникнення можливості зловживань, застосування критерію граничного душевого доходу домогосподарства при встановленні права на отримання пільги, здійснити заходи щодо усунення від користування пільгами членів сім'ї пільговика, які не мають на це права тощо;

- розпочати поетапне запровадження системи надання пільг у готівковій формі за добровільним вибором громадян, які мають відповідне право.

6. Впровадження запропонованої МОП моделі розрахунку соціального бюджету, яка дає змогу розраховувати та прогнозувати соціальні витрати на основі макроекономічних показників, демографічних прогнозів і соціальних нормативів на відповідний рік, балансувати їх з джерелами фінансування, здійснювати довгострокове прогнозування. Використання моделі соціального бюджету як інструменту управління державними соціальними гарантіями дасть змогу вести облік соціальних видатків, вдосконалювати їх структуру з урахуванням стратегічних завдань економічного розвитку, забезпечувати ефективну взаємодію центрального, регіонального та місцевих бюджетів у розвитку соціальної сфери.

7. Визначення поняття “соціальний стандарт” шляхом внесення відповідних змін до Закону України “Про державні соціальні гарантії та соціальні стандарти” (в чинному законі визначені не соціальні стандарти, а соціальні мінімуми, які, до того ж, є заниженими).

8. Удосконалення, на виконання Закону України “Про державні соціальні гарантії та соціальні стандарти”, нормативних положень щодо застосування головного соціального стандарту – прожиткового мінімуму. Незважаючи на положення Закону “Про прожитковий мінімум”, яким визначається, що прожитковий мінімум застосовується для “встановлення розмірів мінімальної заробітної плати та мінімальної пенсії за віком, визначення розмірів соціальної допомоги, допомоги сім'ям з дітьми, допомоги по безробіттю, а також стипендій та інших соціальних виплат, виходячи з вимог Конституції України та законів України”, на практиці розмір цих виплат і досі не сягає рівня прожиткового мінімуму.

Література

1. Амоша О.І. Стан, тенденції та основні напрямки розвитку соціально-трудових відносин на державному та регіональному рівнях / О.І. Амоша // Соціально-економіческие аспекты промышленной политики. – Донецьк : ІЗП НАН України, 2001. – Т. 1. Соціально-трудові відносини в сучасних економічних умовах. – С. 14–24.
2. Базова захищеність населення України (за матеріалами вибіркового соціально-демографічного обстеження). – К. : Держкомстат України, 2006. – 45 с.
3. Бойко М.Д. Право соціального забезпечення України : навч. посіб. / М.Д. Бойко. – 3-тє вид., доп. та перероб. – К. : Атака, 2006. – 380 с.

Маліков В.В. Формування механізмів державного регулювання соціально-економічного розвитку України

Анотація. У статті автором розглянуті чинні правові й економічні засади формування моделі соціально-економічної політики в Україні. Наголошено на недостатньому стратегічному усвідомленні ролі й функцій соціальної політики в українському суспільстві. Проаналізовано ресурсні й інституціональні обмеження щодо подальшого реформування соціальної сфери. Обґрунтовано пріоритети соціальної політики держави, які залежать від стратегічної мети соціально-економічного розвитку країни. Запропоновано стратегічні напрями реформування економічної політики в Україні.

Ключові слова: модель, економічна політика, суспільство, найманий працівник, видатки, соціальний захист, соціальні гарантії.

Маликов В.В. Формирование механизмов государственного регулирования социально-экономического развития Украины

Аннотация. В статье автором рассмотрены существующие правовые и экономические принципы формирования модели социально-экономической политики в Украине. Отмечено недостаточное стратегическое осмысление роли и функций социальной политики в украинском обществе. Проанализированы ресурсные и институционные ограничения относительно последующего реформирования социальной сферы. Обосновано приоритеты социальной политики государства, которые зависят от стратегической цели социально-экономического развития страны. Предлагаются стратегические направления реформирования экономической политики в Украине.

Ключевые слова: модель, экономическая политика, общество, наемный работник, расходы, социальная защита, социальные гарантии.

Malikov V. Forming of State Regulation Mechanisms of Socio-Economic Development in Ukraine

Annotation. The author considers existent legal and economic principles of social-economic policy model forming in Ukraine. The author also marks the insufficient strategic comprehension of role and functions of social policy in Ukrainian society. Institutional and resources limitations are analyzed in relation to subsequent reformation of social sphere. The author offers priorities of state's social policy which depends on the strategic purpose of socio-economic development of country. Strategic directions of economic policy reformation in Ukraine are offered in the article.

Key words: model, economic policy, society, hired worker, charges, social defence, social guarantees.

УДК 35.01

ФРАГМЕНТАЦІЯ (ЛОКАЛІЗАЦІЯ) ЯК МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ З ТОЧКИ ЗОРУ ЗАРУБІЖНИХ ДОСЛІДНИКІВ

Опрятний С.М.

кандидат наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет

I. Вступ

Ми ділимо життя на частини – особисту, сімейну, суспільну, ділову, спортивну, релігійну тощо. Цей розподіл ми знаходимо не тільки в нас самих, а й у суспільстві. Ми оперуємо такими категоріями, як: “ти” і “я”, “ми” і “вони”. Ми користуємося антонімами “любов – ненависть”, “життя – смерть”. У людському бутті немає життя, в якому немає поділу між життям і смертю, між свідомим і несвідомим, життям діловим і громадським, сімейним життям і особистим. Дуже багато чого в поведінці людини все ще залишається таємницею. Соціальні психологи не можуть дати навіть часткових відповідей на такі хвилюючі питання, як: “Чи будуть люди вчиняти по-іншому, якщо їх переконати в прийнятті нових норм?”; “Що змушує людей заподіювати біль, а іноді допомагати іншим?”; “Що призводить до соціальних конфліктів і як трансформувати стиснуті кулаки в руку допомоги?”.

Цей поділ у самій людині, в якій так багато суперечливого. З одного боку, ми хочемо миру, а з іншого – ми віддані способу життя, який призводить до війни. Ми хочемо свободи, але не усвідомлюємо в чому полягає ця свобода: свобода від чого чи від кого і що з нею робити. Тому й мир, і свобода – це мрія, яка стає ідеологією. За Г.Ю. Семигіним, “ідеологія – це система концептуально оформлених поглядів і ідей, що виражає інтереси різних соціальних класів, груп, товариств, у якій усвідомлюється й оцінюється ставлення людей до дійсності і один до одного, а також або санкціонуються існуючі в суспільстві форми панування і влади (консервативні ідеології), або обґрунтовуються їх перетворення (радикальні, революційні ідеології)” [1]. Будь-яка влада використовує ідеологію як один з основних пріоритетів у системі механізмів державного управління. Концептуально як локалізація, так і глобалізація є породженням цього пріоритету.

Один з провідних апологетів глобалізації Дж. Розенау [2] пропонує термін “фрагментація”, який означає явище, що складається з взаємодоповнюючих один одного процесів поділу та об’єднання (фрагментація та інтеграція). З його точки зору, помірний націоналізм (фрагментація) повністю

відображає сучасні тенденції і може бути доречним у глобальному суспільстві, якщо тільки не суперечить інтеграційним процесам (інтеграція). Більшість зарубіжних дослідників процесу протистояння локалізації та глобалізації (J.N. Rosenau [2], W.W. Lewis та M. Harris [3], B.K. Gills [4], J. Norberg [5], W.R. Mead [6] та ін.) припускають, що рушійними силами сучасності є сили глобалізації. Однак ніхто не береться стверджувати, що у разі перемоги цих сил над силами локалізації для людства настане час повного блаженства. І навіть якщо це коли-небудь трапиться, то тільки в дуже далекій перспективі. У зв’язку з цим доречна теорія філософа К. Уїлберна, яка зводиться до такого: “Немає такого цілого, яке водночас не було б частиною чогось іншого, і так до нескінченності. Те, що сьогодні було цілим, завтра стає тільки частиною...” [7, с. 50]. Там само: “Навіть ціле Космосу теж, у свою чергу, є частиною цілого наступного рівня, непомітності. Ні на одному рівні у нас не буде тільки цілого, тому що завжди є тільки ціле і його частини” [7, с. 50].

Отже, процеси фрагментації і глобалізації цілком доречно розглядати в їх двоєдності – “фрагментації”. У цій статті ми спробуємо розкрити суть однієї зі складових поняття “фрагментація” – “фрагментація” процес дроблення будь-чого на безліч дрібних розрізнених фрагментів. Однак для зручності міркувань будемо використовувати більш звичні терміни “локалізація” і “глобалізація”.

II. Постановка завдання

Мета статті – уточнити визначення локалізації як елемента, наявного в процесі державного та наддержавного управління.

III. Результати

Якщо, починаючи від Єгипту, провести лінію по середземноморських землях Палестини і Сирії, потім за течією річок Тигр і Євфрат, через Месопотамію до Перської затоки, то результатом буде очевидний півмісяць. Часто його називають Благодатним півмісяцем. Учені-історики чомусь дуже добре інформовані про те, що відбувалося на окресленій території. Відповідно до їх інформації на цій території кілька тисяч років тому проживали люди, які створювали невеликі держави, дуже тісно сусідили. Ці

держави торгували, воювали між собою, зникали і з'являлися, об'єднувалися і роз'єднувалися як внаслідок внутрішніх перетворень і переділу територій, так і під впливом зовнішніх факторів. У цьому районі подібні процеси тривають і донині. Ті самі процеси відбувалися і на інших територіях і про них теж багато написано.

Ми наводимо цей приклад, тому що будь-який поділ породжує конфлікт, а через конфлікт, через боротьбу, через війну, безсумнівно, не може відбутися ніяка зміна в глибокому психологічному сенсі, хоча поверхневі зміни можливі. Через постійно змінювану обстановку людині доводиться одночасно жити в різних соціальних групах – як би кількома життями. Жити кількома життями вважається цілком моральним, що само по собі свідчить про те, що у “людини розумно” з розумом не все гаразд, тому що їй невідомий інший спосіб життя, в якому всі дії взаємопов'язані.

Змінити спосіб життя людства на підставі філософських догм, релігійних концепцій і управлінських формул в історичній ретроспективі не вдалося нікому. Як виняток це можуть бути різні самітники, але це явище індивідуальне. Гіпотетично це під силу тільки тому, хто збагнув і розуміє істину. Тобто передбачається наявність певної сутності, яка знає все про фрагменти і в змозі їх об'єднувати і складати разом (у глобальному масштабі) або сприяти їх подальшій фрагментації (локалізації території, економіки, ідеології, фінансів, силових структур у рамках концепції державного управління конкретною країною).

Очевидно, відмінності між силами глобалізації та локалізації дають початок протилежним концепціям територіальності. Глобалізація робить кордони і прихильність до своєї землі менш суттєвими, тоді як локалізація, керована прагненням до звуження сфер діяльності, підкреслює кордони і посилює глибоку прихильність до своєї землі, яка може призвести до влади емоцій над розумом. Локалізація відбувається з тих обмежень, які змушують людей і групи людей звужувати свої горизонти можливостей, беручи участь у різномірних формах поведінки, ідучи від всеохопних процесів, систем і структур. Іншими словами, будь-які технологічні, психологічні, соціальні, економічні події у сферах, які обмежують або звужують інтереси, є джерелами і проявами процесу локалізації.

Отже, локалізація – це процес посилення кордонів. Локалізація, що посилює кордони, спрямована на заборону і зменшення пересування людей, товарів, інформації, норм і звичаїв. Проте зусилля в цьому напрямі можуть бути успішними лише частково. Суспільні та державні кордони можуть бути

посилені певною мірою, але вони не можуть бути повністю непроникними. Авторитарні режими намагаються зробити їх такими, але їхня політика приречена на поразку в сучасному тісному світі з постійно зростаючою взаємозалежністю економік і комунікаційних технологій, яка не може не врахуватися. Тому не дивно, що найбільш тісні зв'язки у світі виникають на підставі факту, що жодні географічні кордони не можуть бути настільки непроникними, щоб запобігти проходженню ідей і товарів. Прихильники глобалізації в цьому питанні більш категоричні. Вони вважають, що процеси глобалізації приречені на перемогу, принаймні, в довгостроковій перспективі.

У зв'язку з цим рушійні сили локалізації, які посилюють кордон, також стали більш категоричними і принциповими, в першу чергу тому, що є певні люди і цілі культури, які перешкоджають проникненню ідей і практичних результатів глобалізації в їх громадські структури. Їх діяльність, їх система поглядів та вірувань перебувають під загрозою, як і їх межі, які раніше відокремлювали їх від зовнішнього світу, але які вже не є надійним захистом. Проте процес локалізації спирається на потреби людей відчувати психічний комфорт навколо себе, надійну підтримку – у вигляді сім'ї, родичів і сусідів, місцевих культурних звичаїв, почуття “нас”, які відрізняються від “них”.

Локалізація включає в себе процеси, спрямовані на зменшення можливостей влади і внутрішньої політики кардинально вирішувати проблеми, які не виходять за існуючі кордони, створені суспільством. Локалізація звужує і посилює межі місць походження ідей, норм, звичаїв, моралі, стимулюючи таким чином, вплив нового і прогресивного. Якщо сказати по-іншому, локалізація, на відміну від глобалізації, створювала і створює перешкоди для дрібномасштабних систем. Тобто локалізація передбачає наявність і зміцнення, наприклад, окремої держави на основі власної концепції світорозуміння, власних механізмів державного управління і, природно, власного розуміння що для цієї держави прогресивно того, а що – ні. В умовах локалізації в основному місцеві умови життя, релігія, мораль визначають, що людині добре, а що – погано. Локалізація виявляється у звуженні можливостей виробників і споживачів. Тому цілком ймовірна заява: “Нам блага чужого прогресу не потрібні, нам і так добре”.

Наприклад, бакуту, плем'я, що живе в районі Конго (Центральна Африка), описує мислення білої людини як “нецілісне, розбите”. Вони називають його “лолема джола феке” – кажан, який завзято летить, але не знає куди.

І мексиканська притча про багача й рибалку підтверджує, що бакуту не самотні у

своєму розумінні життя: “У святковий день у рибальському селищі, американський бізнесмен спостерігав за тим, як місцевий рибалка повернувся з досить мізерним уловом. “Чому ж ти не рибалив довше, може, привіз би більше риби?”, – запитав чоловік. “Так просто я люблю пограти зі своїми дітьми, провести час з дружиною, пограти на гітарі з друзями”, – відповів мексиканець. Американець не вгамовувався: “Якщо ти будеш працювати наполегливіше – купиш ще один човен, а пізніше і весь флот. Ти очолиш величезну корпорацію, переселишся в Нью-Йорк, будеш значитися в списках на Уолл-Стріт. Нарешті, ти продаси свою справу і станеш дуже багатим”. “А що ж далі, сеньйор?”, – запитав рибалка. “А далі – найкраще”, – відповів бізнесмен. “Ти вийдеш на пенсію. Приїдеш знову в рибальське селище. Будеш грати зі своїми дітьми та відпочивати з дружиною...””.

Будь-який мандрівник може з упевненістю сказати, що багатство і щастя не завжди сумісні. Відвідавши Європу, ви будете здивовані великою кількістю похмурих і невеселих осіб на території більшості багатих країн. Відвідавши Африку, ви побачите усміхнених людей і безперервні загальні веселощі, навіть у найбільш багатих країнах.

Ще один приклад на цю тему: “Велика корпорація дала африканським селянам добрива для того, щоб подвоїти їх урожай. Так і сталося. Бізнесмени вирішили, що посіяли насіння ефективного сільського господарства. На жаль, коли розпочався наступний сезон, селяни не посадили нічого. “Чому ви не саджає?”, – запитали бізнесмени. Селяни вважали це питання навіть безглуздим. “Наш останній урожай подвоївся, – відповіли вони. – Нам достатньо цього, щоб прогодувати наші родини до наступного року”. Правдива сільська історія чи ні – вона ілюструє різні відповіді людей на одне і те саме запитання: скільки людині потрібно? Один скаже: “Рівно стільки, щоб не померти з голоду”. Інший може сказати: “Якомога більше”. Останній, звичайно, буде багатшим за першого. Але чи буде він щасливішим першого?

Так хто ж живе повним життям і щасливо? Як бачимо, мексиканському рибалці не потрібні зайві проблеми, пов’язані з багатством. Він просто хоче повноцінно жити у своєму невеличкому, але для нього затишному світі. Африканському селянинові теж не хочеться зайвий раз напружуватися. Тоді кому ж потрібні проблеми? Виявляється бізнесменові. А для чого все-таки існують проблеми? Напевно, для того, щоб їх вирішувати. Ось бізнесмен їх і вирішує все життя, по можливості в глобальному масштабі. Йому подобається саме таке щастя. Про щастя написано і сказано багато. У всі віки його

тракували по-різному. Мудро сказав Дж.С. Міл більше 100 років тому: “Запитайте себе: “Чи щасливі Ви?” і Ви перестанете бути щасливими”. Існує досить поширена шкала, яка називається міжнародний показник рівня розвитку людини. За нею країни класифікуються залежно від доходу на душу населення, грамотності (освіченості) і тривалості життя. Ця шкала, безсумнівно, була створена людиною з високим рівнем доходів, високоосвіченою, яка прожила дуже довго. Таким чином, беручи до уваги критерії, на яких ґрунтується ця шкала, можна зробити висновок, що нація, в якій більшість населення характеризується низькою тривалістю життя, малоосвіченістю і невисокими доходами, – наприклад, сільські жителі, – просто нічого не означає в цьому світі, а тому її слід якимось чином вирвати з “лап” локалізації (по-іншому – ізоляції), піддати процесу креативного розвитку і змусити працювати в інтересах “всього людства”. Засоби досягнення мети – за вибором вчителів. Приблизно так і міркують прихильники глобалізації, які звикли, на ситий шлунок, ділити населення і країни планети Земля на високорозвинуті, розвинуті і недорозвинуті.

За цією самою шкалою нація невротиків з двома докторськими ступенями в кожного жителя, які до того ж дожили до 90 років, тому що їх годували, поїли, одягали і створювали інші блага саме ці безграмотні люди, які недовго живуть, отримає вищі бали. Ось і вся “фрагментація” (за Дж. Розенау).

Слід підкреслити, що “фрагментація” завжди була невід’ємною частиною життя людства. Обидві сили (локалізації та глобалізації), що діють у цих сферах, є довгостроковими процесами і немає між ними якихось “вроджених” суперечностей. Вони стосуються фундаментальних потреб людини, таким чином охоплюючи всю історію людства. Цілком природно, що антагоністичні тенденції двох концепцій приведуть їх до нерівномірного розвитку і змусять пристосовуватися один до одного.

Навряд чи варто говорити про поглинання локалізації глобалізацією або навпаки. Наприклад, імперії. У кожній імперії один кінець, але різні начала. Імперії створювалися із завойованих народів і тих, що добровільно приєдналися (процес глобалізації в дії). Ці імперії існували певний час і розпадалися. Але народи нікуди не поділися – вони залишалися, як правило, на своїх територіях зі своїми звичаями і бажаннями жити так, як жили їхні предки (локалізація). Звичайно, ніхто не відкидає той факт, що в імперський період народи асимілюють (асиміляція – лат. *assimilatio* – уподібнення, злиття) щось корисне один в одного. Кожна країна багато в чому схожа на інші країни, але має свій колорит, який

відчуємо тільки в сукупності, у єдності рис, які, кожна окремо, є в менталітеті кожного народу.

IV. Висновки

Ми схильні вважати, що думки зарубіжних дослідників зводяться до того, що глобалізація і локалізація будуть співіснувати дуже довго. Безсумнівно, в процесі розвитку вони будуть доповнювати або видозмінювати один одного, (можливо) не завдаючи один одному шкоди. Але ніхто з впевненістю не може визначити, яка з цих концепцій і на якому етапі розвитку людського суспільства стане провідною.

На нашу думку, "ведучий" напевно буде визначати контекст для "веденого". Теорія К. Уїлбера стверджує: "... реальність складається не з речей чи процесів, не з цілого і його частин, а з цілого/частин, або холон, як при збільшенні масштабу спостереження, так і при зменшенні" [7, с. 50].

Ця теорія певною мірою відповідає нашим міркуванням про єдність і боротьбу двох концептуальних підходів, кожен з яких на практиці є механізмом державного управління. У зв'язку з цим про холони

ми плануємо поговорити в наступних статтях.

Література

1. Семигин Г.Ю. Идеология / Г.Ю. Семигин // Новая философская энциклопедия. – М. : Мысль, 2000. – Т. 2.
2. J.N. Rosenau, Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), ch. 6.
3. W.W. Lewis and M. Harris, "Why Globalisation Must Prevail", The McKinsey Quarterly. – 1992. – № 2. – P. 115.
4. B.K. Gills, "Editorial: 'Globalization' and the Politics of Resistance" // New Political Economy. – 1997. – Vol. 2 (March). – P. 12.
5. J. Norberg, Three Cheers for Global Capitalism, Global Issues, 05/06, Twenty-first Edition, Article 13. – P. 52–60.
6. W.R. Mead, America's Sticky Power, Global Issues, 05/06, Twenty-first Edition, Article 13. – P. 8–12.
7. Уилбер К. Краткая история всего / К. Уилбер ; пер. с англ. С.В. Зубкова. – М. : АСТ : Астрель, 2006. – 476 [4] с.

Опрятный С.М. Фрагментация (локализация) как механизм державного управления з точки зору зарубежных исследователей

Анотация. *Відмінності між силами глобалізації та локалізації дають початок протилежним концепціям територіальності. Глобалізація робить кордони та прихильність до своєї землі менш суттєвими, тоді як локалізація, керована прагненням до звуження сфер діяльності, підкреслює державні кордони і посилює глибоку прихильність до своєї землі, що може призвести до влади емоцій над розумом.*

Ключові слова: *фрагментация, глобализация, локализация, интеграция, державне управління, наддержавне управління.*

Опрятный С.Н. Фрагментация (локализация) как механизм государственного управления с точки зрения зарубежных исследователей

Аннотация. *Различия между силами глобализации и локализации дают начало противоположным концепциям территориальности. Глобализация делает границы и привязанность к своей земле менее существенными, в то время как локализация, руководимая стремлением к сужению сфер деятельности, подчеркивает государственную границу и усиливает глубокую привязанность к своей земле, что может привести к власти эмоций над рассудком.*

Ключевые слова: *фрагментация, глобализация, локализация, интеграция, государственное управление, надгосударственное управление.*

Opriatnyi S. Fragmentation as a Mechanism of State Management from the Foreign Investigators 'Point of View

Annotation. *Differences between the forces of globalization and localization, give rise to opposite conceptions of territoriality. Globalization makes the border and attachment to the native land less significant, while localization is guided by the desire to narrow areas of activity, emphasizes the state frontier and enhances deep attachment to the native land, which can lead to power of emotion over reason.*

Key words: *fragmentation, globalization, localization, integration, governance, supranational governance.*

УДК 336.77:332

МЕХАНІЗМИ ТА ДЖЕРЕЛА ФІНАНСУВАННЯ ПІЛЬГОВОГО ЖИТЛОВОГО КРЕДИТУВАННЯ МОЛОДІ В УКРАЇНІ

Орлов В.В.

кандидат наук з державного управління, доцент
Криворозький економічний інститут ДВНЗ
"Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана"

I. Вступ

Право на житло є одним з невід'ємних прав людини, яке зафіксоване у міжнародно-правових актах та у внутрішньодержавному праві України. Стаття 47 Конституції України зазначає, що кожен громадянин України має право на житло. Держава створює умови, за яких кожен матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду [1].

Право на житло забезпечується державою шляхом стимулювання будівництва та реконструкції як державного і громадського житлового фонду, так і приватного. Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону. Державою надаються пільгові кредити для спорудження житла в першу чергу молодим сім'ям і громадянам, які тривалий час перебувають на обліку для поліпшення житлових умов. Житлові права громадян охороняються законом. Проте сьогодні в нашому суспільстві існує складна соціальна суперечність між продекларованим механізмом захисту цього права та реальною практикою його реалізації. Особливо це стосується молоді як найбільш незахищеної в цьому плані верстви населення. Відсутність власного житла для молодих громадян України на сьогодні є однією з найважливіших соціальних проблем, яка виступає детермінантом стану національної безпеки держави.

Дослідженню проблем державної молодіжної політики, у тому числі й у сфері вирішення житлових проблем молоді, приділяли увагу такі вітчизняні науковці: М. Головатий, О. Німко, В. Омельчук, С. Приходько, О. Соболев та ін. Зокрема, у дисертації О. Німко наведено визначення, правовий зміст поняття "державне молодіжне житлове кредитування", висвітлено його роль у соціально-економічній політиці, з'ясовано суть і особливості адміністративно-правового регулювання державного молодіжного житлового кредитування, його суб'єкти, об'єкт, функції, принципи, методи та форми [8, с. 11].

Зазначеній проблемі присвятив ряд статей В. Омельчук, який розглядав різні аспекти реалізації механізмів державного управління у сфері молодіжного житлового кредитування. У його працях досліджуються питання державного забезпечення молоді житлом, виявлення шляхів підвищення ефективності реалізації державної молодіжної політики у сфері молодіжного житлового кредитування в контексті сучасних демографічних тенденцій і стратегічних цілей держави [9, с. 313; 10, с. 180].

О. Соболев комплексно досліджує актуальні питання правозастосовного характеру договору кредитування індивідуального житлового будівництва. У його праці розглянуто правову природу та зміст договору кредитування індивідуального житлового будівництва [12].

Окремі аспекти проблеми соціального забезпечення громадян житлом відображені у працях С. Приходько [11, с. 18].

Відзначаючи суттєве значення зазначених вишукувань для наукового розв'язання поставленої проблеми, слід зауважити, що вони висвітлюють лише окремі її аспекти. Механізми державного молодіжного житлового кредитування в наукових працях досліджено недостатньо. Це питання потребує подальшої наукової розробки.

II. Постановка завдання

Мета статті – розкрити механізми та джерела державного фінансування пільгового житлового кредитування молоді в Україні. Реалізація мети досягається через низку завдань, серед яких виявлення інструментів та механізму реалізації державного фінансування молодіжного житлового кредитування, визначення напрямів удосконалення діяльності Державного фонду сприяння молодіжному житловому будівництву та формування на цій основі завдань державної молодіжної політики у сфері забезпечення молоді житлом.

III. Результати

Забезпечення молоді житлом – найактуальніша соціально-економічна проблема у нашій державі. Рівень забезпеченості молоді житлом в Україні на сьогодні є дуже низьким: тільки 33% молодих родин живуть в

окремих квартирах (для всіх родин цей показник становить 56,3%), 11% проживають у комунальних квартирах, 14% винаймають квартири, 10% живуть у гуртожитках, 1% – у непристосованих для життя приміщеннях. Близько 31% молодих родин узагалі не забезпечені житлом. В Україні з 32,5 млн молодих родин близько 800 тис. мають потребу в поліпшенні житлових умов [5].

Підвищена важливість житла для молоді людини зумовлює необхідність формування та реалізації дієвої державної політики у цій сфері. Політика держави із забезпечення молоді житлом – це тривалий процес, який вимагає системного і цілеспрямованого підходу з боку держави, що дасть змогу отримати, перш за все, соціальні результати.

Про важливість та зацікавленість держави в реалізації права на житло молоді свідчить система прийнятих законодавчих актів, норми яких визначають поняття, характеризують суб'єкти управління, принципи, а загалом і весь механізм молодіжного житлового кредитування. Такими є Закон України "Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні" [2]; постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження державної програми забезпечення молоді житлом на 2002–2012 роки" [3], а також інші нормативні акти. Основною метою розробки нормативно-правових актів при цьому є створення системи державної підтримки молодих родин у вирішенні житлової проблеми для поліпшення демографічної ситуації в Україні.

Досвід багатьох (у тому числі постсоціалістичних) країн світу свідчить про значну ефективність і дієвість державних молодіжних житлових програм. В Україні розроблена та прийнята Державна програма забезпечення молоді житлом на 2002–2012 рр., затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 29.07.2002 р. № 1089 [3].

В умовах гострої житлової проблеми в Україні програма молодіжного житлового кредитування, яка реалізується Фондом, є єдиною програмою, що дає можливість молоді отримати нове житло в кредит на пільгових умовах.

Під молодіжним житловим кредитуванням ми розуміємо надання пільгових довготермінових (до 30 років) кредитів молоді для будівництва та придбання житла під іпотеку та механізм часткової компенсації відсотків за кредитами комерційних банків, які надаються молоді на будівництво і придбання житла, що вже дало змогу залучити додатково кредитні ресурси комерційних банків (тобто позабюджетних ресурсів) на реалізацію Державної програми забезпечення молоді житлом.

Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву є державною спеці-

алізованою фінансовою установою, підпорядкованою Кабінету Міністрів України, утвореною з метою сприяння проведенню державної житлової політики. Протягом 1998–2009 рр. Фондом надано 9771 пільговий довготерміновий кредит на будівництво та придбання житла з державного та місцевих бюджетів різних рівнів на загальну суму близько 1,05 млрд грн.

Державним фондом сприяння молодіжному житловому будівництву створено 27 регіональних відділень, які надають кредити молодим людям на місцях і забезпечують їх цільове використання та своєчасне погашення.

Фонд, на сьогодні, є державною спеціалізованою фінансовою установою, має центральний апарат, 26 регіональних управлінь Фонду та іпотечний центр Фонду в м. Києві та Київській обл. Органами управління Фонду є Спостережна рада та правління Фонду.

Спостережна рада – колегіальний орган, який формується постановою Уряду України і до якого входять представники провідних міністерств, представники громадськості та народні депутати від усіх фракцій Верховної Ради України. Спостережна рада здійснює контроль за діяльністю Фонду та визначає його стратегічні напрями розвитку і спрямовує діяльність Фонду на своєчасне та повне здійснення заходів щодо вирішення проблеми житлового забезпечення населення України, а також розподіляє кошти серед регіонів України.

Фонд є відповідальним виконавцем Державної програми забезпечення молоді житлом на 2002–2012 рр. і впроваджує різноманітні механізми державної підтримки молодих сімей при придбанні чи будівництві власного житла.

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України "Про порядок надання пільгових довготермінових кредитів молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла" від 29.05.2001 р. № 584 надає довгострокові кредити на будівництво та придбання житла молодим сім'ям, у яких вік кожного з членів подружжя становить до 35 років включно, а також самотнім молодим громадянам віком до 35 років включно. Кредит надається терміном до 30 років.

У 2003 р. за ініціативи Фонду було прийнято постанову Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку часткової компенсації відсоткової ставки кредитів комерційних банків молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) і придбання житла" від 04.06.2003 р. № 853.

Позичальник (молода сім'я) відповідно до постанови отримує компенсацію у обсязі облікової ставки Національного банку України. Завдяки запровадженню вищезгадано-

го механізму, Фондом додатково у 2003–2008 рр. забезпечено житлом 17 885 молодих сімей та залучено близько 2,1 млрд грн позабюджетних коштів на реалізацію Державної програми забезпечення молоді житлом.

Починаючи з 2007 р. Фондом упроваджено пілотний, інноваційний проект з пільгового кредитування педагогічних та науково-педагогічних працівників на будівництво і придбання житла.

За цією програмою Фондом забезпечено житлом 126 сімей педагогічних і науково-педагогічних працівників. Державним бюджетом у 2007–2008 рр. пільгове кредитування педагогічних і науково-педагогічних працівників на будівництво і придбання житла було профінансовано на 25,6 млн грн.

Враховуючи значний досвід Фонду з реалізації Державної програми забезпечення молоді житлом, Мінрегіонбуд у 2010 р. делегував Фонду повноваження щодо надання громадянам державної підтримки на будівництво (придбання) доступного житла.

Механізми пільгового житлового кредитування та субсидування молодих громадян України можна представити таким чином:

- надання пільгових довгострокових державних кредитів на будівництво (реконструкцію) чи придбання житла молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам;
- надання цільових адресних субсидій на будівництво (реконструкцію) чи придбання житла молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам;
- надання кредитів на будівництво (реконструкцію) чи придбання житла молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам шляхом упровадження спеціальних житлово-накопичувальних депозитних рахунків громадян у комерційних банках;
- надання житла в оренду з правом його викупу;
- надання стандартних іпотечних житлових кредитів.

Джерела фінансування довгострокового житлового кредитування та субсидування молодих громадян України утворюються за рахунок коштів бюджетів різних рівнів та інвестицій.

Фінансові ресурси для надання пільгових довгострокових державних кредитів або цільових адресних субсидій на будівництво (реконструкцію) чи придбання житла формуються за рахунок:

- 1) коштів Державного та місцевих бюджетів, передбачених для надання пільгових довгострокових кредитів або цільових адресних субсидій на будівництво (реконструкцію) чи придбання житла молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам;
- 2) коштів, що надходять від погашення кредиту і сплати відсотків за користування ним;

3) власних коштів юридичних осіб, кредитних спілок, банків, позабюджетних коштів;

4) коштів від проведення тендерів;

5) інвестицій, у тому числі кредитів, іноземних і вітчизняних юридичних осіб;

6) коштів, залучених від страхових компаній і пенсійних фондів;

7) коштів, отриманих від господарської діяльності Державного фонду молодіжного житлового кредитування та створених ним суб'єктів господарювання;

8) інших надходжень, не заборонених законодавством.

Видатки для надання пільгових довгострокових державних кредитів і цільових адресних субсидій на будівництво (реконструкцію) чи придбання житла молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам за рахунок державного бюджету щороку визначаються у Законі про Державний бюджет України на відповідний рік окремим рядком в обсязі не менше ніж 0,5% від видаткової частини бюджету.

Видатки для надання пільгових довгострокових державних кредитів та цільових адресних субсидій на будівництво (реконструкцію) чи придбання житла молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам за рахунок місцевих бюджетів щороку визначаються в рішеннях відповідних рад про місцевий бюджет на відповідний рік окремим рядком в обсязі не менше ніж 0,5% від видаткової частини бюджету.

Порядок формування фінансових ресурсів для надання пільгових довгострокових державних кредитів або цільових адресних субсидій на будівництво (реконструкцію) чи придбання житла на відповідний рік за рахунок відповідних бюджетів установлюється Кабінетом Міністрів України.

Пільговий довгостроковий державний кредит на будівництво (реконструкцію) чи придбання житла надається молодим сім'ям та молодим громадянам у межах відповідних асигнувань у державному та місцевих бюджетах терміном до 30 років, обчислюється з дня укладення кредитного договору, але не більше ніж до досягнення старшим з подружжя пенсійного віку (55 років для жінок, 60 років для чоловіків).

Кредитування будівництва (реконструкції) чи придбання житла здійснюється за таких умов:

1) перебування кандидата на обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов;

2) підтвердження кандидатом своєї платоспроможності;

3) внесення кандидатом на спеціальний рахунок у банку-агенті першого внеску розміром не менше ніж 6% від вартості будівництва (реконструкції) житла або від най-

меншої суми експертної оцінки чи договірної вартості придбання житла.

Для отримання кредиту кандидат подає в порядку, який визначається Державним фондом сприяння молодіжному житловому будівництву, документи, перелік яких установлюється Кабінетом Міністрів України.

Рішення про надання кредиту приймається в межах бюджетних асигнувань у разі фактичного надходження бюджетних коштів на рахунки Державного фонду сприяння молодіжному житловому будівництву в органах Державного казначейства.

Під час вибору кандидатів перевага надається багатодітним сім'ям і сім'ям з дітьми.

Позичальникові, який проживає у збудованому (реконструйованому) за рахунок кредиту індивідуальному будинку в сільському населеному пункті, за умови його постійної роботи на сільськогосподарському виробництві, на підприємствах переробної та інших галузей агропромислового комплексу, що функціонують у сільському населеному пункті, у соціальній сфері села та органах місцевого самоврядування в селі, надаються пільги з погашення кредиту згідно зі ст. 11 Закону України "Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві".

Порядок надання та повернення державних пільгових довгострокових кредитів на будівництво (реконструкцію) чи придбання житла визначається Положенням про кредитування, що затверджується Кабінетом Міністрів України.

Важливим елементом системи державної підтримки молоді у сфері молодіжного житлового будівництва є надання цільових адресних субсидій на будівництво (реконструкцію) чи придбання житла. Цільова адресна субсидія – це адресна цільова допомога у грошовій формі в національній валюті за рахунок коштів державного або місцевого бюджетів, надана на безповоротній основі, на оплату першого внеску або на компенсацію частини кредиту, виданого комерційним банком позичальнику на будівництво (реконструкцію) чи придбання житла.

Комерційні банки, за кредитами яких буде надаватися субсидія, визначаються Державним фондом сприяння молодіжному житловому будівництву на конкурсній основі. Максимальна величина субсидії для оплати першого внеску не може перевищувати фактичного розміру першого внеску позичальника. Для реєстрації та прийняття рішення про надання субсидії кандидат подає документи згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України.

При розгляді документів перевага надається багатодітним сім'ям і кандидатам, які постійно працюють у сільськогосподарському виробництві, на підприємствах перероб-

ної та інших галузей агропромислового комплексу, що функціонують у сільській місцевості, у соціальній сфері села та органах місцевого самоврядування на селі.

Порядок надання субсидій на оплату першого внеску, а також порядок і підстави надання інших цільових адресних субсидій за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів установлюється Кабінетом Міністрів України.

Одним з елементів механізму фінансування пільгового житлового кредитування молоді в Україні може стати надання кредитів на будівництво (реконструкцію) чи придбання житла шляхом упровадження спеціальних житлово-накопичувальних депозитних рахунків громадян у комерційних банках. Механізм забезпечення новозбудованим житлом молодих сімей шляхом упровадження спеціальних житлово-накопичувальних депозитних рахунків застосовується за умови будівництва об'єктів житла на земельних ділянках, виділених Фонду та його регіональним управлінням органами місцевого самоврядування.

Умовою для прийняття рішення про надання комерційним банком кандидату (вкладнику кредиту) є внесення вкладником на свій житлово-накопичувальний депозитний рахунок суми власних коштів, у розмірі не меншому ніж, установлений Кабінетом Міністрів України.

Порядок відкриття житлово-накопичувальних депозитних рахунків, зарахування коштів на них, їх використання та термін накопичування коштів на житлово-накопичувальних депозитних рахунках громадян установлює Кабінет Міністрів України.

Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву проводить конкурс з відбору комерційних банків, у яких молоді громадяни будуть відкривати житлово-накопичувальні депозитні рахунки.

При досягненні розміру власних коштів кандидата-вкладника не меншому, ніж установлений Кабінетом Міністрів України, кандидату пропонується об'єкт житла з переліку об'єктів, які будуються на земельних ділянках, виділених Державному фонду сприяння молодіжному житловому будівництву органами місцевого самоврядування.

Розмір кредиту визначається, виходячи із загальної площі житла та вартості одного квадратного метра житла, без урахування суми власних коштів, внесеним кандидатом-вкладником на житлово-накопичувальний депозитний рахунок.

При цьому вартість одного квадратного метра житла визначається на момент здачі об'єкта кредитування в експлуатацію й має дорівнювати опосередкованій вартості його спорудження, що склалася в регіоні за да-

ними Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства.

Будівництво житла на земельних ділянках, виділених органами місцевого самоврядування, проводиться будівельними організаціями, які відбираються на тендерній основі. Тендер проводить Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву.

Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву може надавати молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам стандартні іпотечні житлові кредити за рахунок власних і залучених коштів.

Порядок надання стандартних іпотечних житлових кредитів затверджується Державним фондом сприяння молодіжному житловому будівництву та погоджується спеціально уповноваженим органом виконавчої влади у сфері регулювання ринків фінансових послуг згідно із законодавством.

З метою вдосконалення механізму житлового кредитування молоді Фондом ініційовано прийняття та широке обговорення проекту Закону "Про особливості державної підтримки забезпечення молоді житлом". Метою створення законопроекту є мінімізація витрат молодих громадян на придбання житла, сприяння держави молодим сім'ям, а також активізація ринку праці та ринку житлового будівництва в Україні.

Більш ніж десятирічний досвід функціонування механізму пільгового довготермінового кредитування молодих громадян свідчить про неспроможність фінансових потужностей держави забезпечити доступ до пільгових кредитів більшості молодих сімей. У зв'язку з цим Державна спеціалізована фінансова установа "Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву" за рахунок власних і залучених коштів має на меті надавати іпотечне пільгове кредитування молодим сім'ям. На сьогодні існує проблема часткової компенсації відсоткової ставки кредиту, особливо у комерційних банках. Тому за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, Фонд готовий надавати часткову компенсацію відсоткової ставки кредиту молодим громадянам, виданого фінансовими установами на будівництво, реконструкцію чи придбання житла.

Крім того, проектом закону передбачається запровадження податкових пільг для суб'єктів господарювання, які беруть участь у реалізації програм забезпечення молоді житлом, зокрема щодо звільнення від сплати податку на прибуток суми коштів з прибутку юридичних осіб, які спрямовані Державній спеціалізованій фінансовій установі "Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву" для фінансування державної підтримки забезпечення житлом молодих працівників цих юридичних осіб.

IV. Висновки

На основі розгляду механізму та джерел державного фінансування пільгового житлового кредитування молоді в Україні нами виявлено інструменти молодіжного житлового кредитування, які реалізуються в діяльності Державного фонду сприяння молодіжному житловому будівництву та є складовою державної молодіжної політики у сфері забезпечення молоді житлом.

Державна політика у сфері забезпечення молоді житлом має бути спрямована на забезпечення житлом соціально активної частини молоді, зокрема молодих сімей, зважаючи на стратегічну мету розбудови інноваційного суспільства в Україні.

З практики провадження державної політики молодіжного житлового будівництва та за результатами наукових досліджень очевидно є проблема децентралізації такої політики. Поширення діяльності регіональних управлінь Державного фонду сприяння молодіжному житловому будівництву на невеликі міста, селища та села – один з пріоритетних напрямів комплексного вирішення проблеми підвищення ефективності використання кредитних коштів (менша вартість житла, залучення коштів місцевих бюджетів і матеріальних активів на кредитування), що зумовлює необхідність подальших досліджень державної політики у сфері молодіжного житлового будівництва.

Література

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні: Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [//www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
3. Державна програма забезпечення молоді житлом на 2002–2012 роки: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 29.07.2002 р. № 1089 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [//www.fhb.kiev.ua](http://www.fhb.kiev.ua).
4. Браун М. Посібник з аналізу державної політики: пер. з англ. / М. Браун. – К.: Основи, 2000. – С. 243.
5. Ганслі Т. Соціальна політика та соціальне забезпечення за ринкової економіки / Т. Ганслі; пер. з англ. О. Перпадя. – К.: Основи, 1996. – С. 238.
6. Головатий М.Ф. Формування державної молодіжної політики в сучасній Україні (політологічний аналіз): дис. на здобуття наук. ступеня д-ра політ. наук: 23.00.02 / М.Ф. Головатий. – К., 1996. – С. 372.
7. Дікон Б. Глобальна соціальна політика. Міжнародні організації й майбутнє соціального добробуту / Б. Дікон, М. Халс, П. Станс; пер. з англ. А. Олійника,

- В. Триліса, В. Паламарчука. – К. : Основи, 1999. – 346 с.
8. Німко О.Б. Адміністративно-правове регулювання державного молодіжного житлового кредитування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.Б. Німко ; Нац. аграр. ун-т. – К., 2008. – 19 с.
 9. Омельчук В. Державна молодіжна житлова політика в Україні: пошук стратегії оптимального розвитку / В. Омельчук // Вісник УАДУ. – 2002. – № 4. – С. 312–316.
 10. Омельчук В. Деякі особливості сучасного стану ринку житла в Україні і роль держави у розв'язанні житлової проблеми молодих сімей / В. Омельчук // Вісник УАДУ. – 2003. – № 2. – С. 179–184.
 11. Приходько С. Здійснення громадянами права на соціальний захист та гарантії його забезпечення / С. Приходько // Право України. – 2000. – № 2. – С. 18–22.
 12. Соболев О.В. Договір кредитування індивідуального житлового будівництва : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.03 / О.В. Соболев ; Національний університет внутрішніх справ. – Х., 2004.

Орлов В.В. Механізми та джерела фінансування пільгового житлового кредитування молоді в Україні

Анотація. У статті розкрито механізм державного житлового забезпечення молоді в Україні та принципи його реалізації. Розглянуто основні завдання та функції Державної спеціалізованої фінансової установи “Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву”.

Ключові слова: забезпечення молоді житлом, житлова проблема, молодь, молода сім'я, молодіжне житлове кредитування, інвестування, механізм молодіжного житлового кредитування, молодіжна житлова політика, джерела пільгового молодіжного житлового кредитування.

Орлов В.В. Механизмы и источники финансирования льготного жилищного кредитования молодежи в Украине

Аннотация. В статье раскрыт механизм государственного жилищного обеспечения молодежи в Украине и принципы его реализации. Рассмотрены основные задачи и функции государственного специализированного финансового учреждения “Государственный фонд содействия молодежному жилищному строительству”.

Ключевые слова: обеспечение молодежи жильем, жилищная проблема, молодежь, молодая семья, молодежное жилищное кредитование, инвестирование, механизм молодежного жилищного кредитования, молодежная жилищная политика, источники льготного молодежного жилищного кредитования.

Orlov V. The Mexanizm of Financial Source the Immunity Lodge of Yuoth in Ukraine

Annotation. This article uncovers the mechanism of state dwelling youth guarantee in Ukraine and principles of its realization. Examining the main propositions and functions state specialized financial establishments “State fond of dwelling youth guarantee building”.

Key words: dwelling youth guarantee, dwelling problem, youth, young family, dwelling youth credit, infestation, the mechanism of dwelling youth credit, youth dwelling politics, the source of exemption dwelling youth credit.

УДК 35.316

АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНИХ МОДЕЛЕЙ ЕКОНОМІЧНОГО Й ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ

Свірідов І.І.

аспірант Класичного приватного університету

I. Вступ

Процес організації та розвитку місцевого самоврядування в Україні, наділення територіальних громад достатніми економічними повноваженнями цілком природно спирається на світовий економічний і державний досвід. На сьогодні світові тенденції в цій галузі враховуються недостатньо, що є однією з причин невдач функціонування системи місцевого самоврядування останніми роками. У зв'язку з цим, видається актуальним проаналізувати зарубіжні моделі місцевого самоврядування і виявити найбільш корисні досягнення для подальшого впровадження в сучасних вітчизняних умовах.

Питання діяльності органів місцевого самоврядування взагалі та окремих її аспектів розглядали у своїх наукових дослідженнях такі автори: В. Авер'янов, О. Андрійко, Г. Атаманчук, О. Батанов, А. Берлач, Ю. Битяк, І. Василенко, М. Гончаренко, А. Дегтяр, А. Колодій, В. Колпаков, А. Комзюк, Н. Медведєв, О. Солоненко, Ю. Фененко, В. Чиркин та ін. Але, на нашу думку, не достатньо уваги приділено саме характеристиці зарубіжного досвіду діяльності органів місцевого самоврядування.

II. Постановка завдання

Метою цієї статті є аналіз зарубіжних моделей економічного та територіального устрою; визначення напрямів впровадження зарубіжного досвіду в діяльність місцевого самоврядування в Україні.

III. Результати

Перш ніж структурувати моделі місцевого самоврядування, розглянемо найбільш характерні риси територіального устрою, загальні для більшості країн.

У першу чергу, розглянемо питання, які перебувають у компетенції місцевого самоврядування. Як правило, перелік цих питань, що мають загальну для всіх систем назву "питання місцевого значення", визначається Конституціями країн і спеціальними законами, які регулюють організацію місцевого самоврядування. До питань місцевого значення, так само як і в Україні, відносяться видання нормативних актів, управління комунальною власністю, розробка і виконання місцевих бюджетів, утримання муніципальних закладів охорони здоров'я, транспортно-господарства, шкільної освіти,

газо-, електро- і водопостачання, розпорядження муніципальними землями, муніципальне будівництво, деякі питання правопорядку, архівна справа тощо.

Як видно, перелік питань місцевого значення в інших країнах світу практично збігається з викладеним в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" [2].

Матеріальна основа місцевого самоврядування складається з двох частин: комунального майна та місцевого бюджету. Комунальне майно, що є публічною власністю, переходить під юрисдикцію органів місцевого самоврядування різними шляхами: у процесі передачі державного майна на місцевий рівень, при організації комунального підприємства за допомогою купівлі різних об'єктів. У багатьох країнах до складу комунальної власності входять державні та муніципальні цінні папери (акції, облігації, житлові сертифікати тощо, доходи від розміщення яких підлягають зарахуванню до місцевого бюджету.

До комунального майна належать об'єкти державної власності, передані на тимчасове або безстрокове користування органами державної влади. Як правило, подібні прецеденти супроводжуються передачею на місцевий рівень різних державних функцій. У цьому випадку місцеве населення не стає власником майна, а лише управляє ним в особі виконавчих органів.

Другою складовою матеріальної основи місцевого самоврядування, так само як і в Україні, є місцевий бюджет. У дохідну частину бюджету включаються надходження від місцевих податків і зборів, відрахування від державних податків, до місцевого бюджету в обов'язковому порядку включаються доходи від комунальних підприємств, а також від використання комунального майна, наприклад, від здачі його в оренду. Крім того, в дохідній частині місцевого бюджету обліковуються безоплатні перерахування з бюджетів інших рівнів, кошти самооподаткування громадян або разові платежі для вирішення різних нагальних питань, штрафи, добровільні пожертвування та інші доходи, не заборонені законодавством.

Зазначимо, що практично у всіх країнах доходи органів місцевого самоврядування

не покривають їх витрати (наприклад, у США доходи становлять не більше ніж 65% всіх витрат, у Канаді – половину, в Японії – 40%) [6]. Збори та платежі, як правило, становлять не більше однієї третини місцевого бюджету. У більшості країн місцеві позики для фінансування муніципальних витрат покривають близько 10% від загальної суми державних витрат.

Значну частину доходів територіальні громади отримують з державних фондів, перш за все, зі спеціальних державних фондів підтримки. Розподіл коштів з цих фондів проводиться з урахуванням чисельності населення, розміру території, рівня життя, частки дітей або пенсіонерів серед мешканців. Кошти виділяються у формах дотацій, субсидій і субвенцій.

Так, у Франції введена система компенсації втрат зі спеціального федерального фонду, що виникають у разі непередбаченої зміни дохідної бази місцевого бюджету. Діяльність усіх територіальних органів державної влади підпорядкована префектам, які призначаються президентом. У Туреччині обсяг місцевих бюджетів, які збираються органами місцевого самоврядування, становить 7–12% загальних витрат. Інші витрати, місцевого бюджету пов'язані із соціальним захистом населення, освітою, розвитком інфраструктури, надходять з державного бюджету та контролюються префектом, який призначається центральним урядом. У Німеччині функціонує система міжбюджетного регулювання, заснована на перерозподілі фінансових ресурсів між землями за принципом подушного вирівнювання бюджетних доходів [1, с. 32].

Якщо структура доходів місцевих бюджетів в Україні і за кордоном багато в чому збігається, то при аналізі видатків місцевих бюджетів виявляються істотні відмінності. У світовій практиці стало звичайним явищем витрачання коштів місцевих бюджетів на будівництво та інвестиції, розширення муніципального виробництва, виплати відсотків і погашення боргу за позиками, страхування цивільної відповідальності муніципальних службовців, виплати дотацій малозабезпеченим сім'ям.

Втім, є і загальні статті витрат, такі як будівництво та ремонт місцевих доріг, оплата праці муніципальних службовців (розмір оплати праці органами місцевого самоврядування встановлюється самостійно), утримання об'єктів соціальної сфери, благоустрою та озеленення, вирівнювання бюджетної забезпеченості поселень і міських округів. Витрачання коштів на більшість з перелічених статей проводиться у формі муніципального замовлення.

Додамо, що в українській практиці стати виконавцем муніципального замовлення

може практично будь-яка організація, юридична особа незалежно від організаційно-правової форми, форми власності, місця знаходження та місця походження капіталу або будь-яка фізична особа, в тому числі приватний підприємець, у зарубіжній же практиці перевага віддається публічним корпораціям, створеним на основі публічної власності, які не діють з метою отримання прибутку [3, с. 20].

Короткий аналіз чинних зарубіжних систем місцевого самоврядування призводить до констатації, що непорушною умовою успішного функціонування місцевих органів влади є наявність власності. Якщо власного або переданого в користування майна недостатньо, місцеві бюджети значною мірою залежать від фінансових впливів органів державної влади, що істотно знижує ефективність місцевого самоврядування в цілому. Така ситуація характерна для сучасної України – незважаючи на докорінні зміни економічних відносин, зростання кількості об'єктів управління, місцеве самоврядування стикається з неготовністю держави забезпечити відповідну матеріальну базу. До недоліків і прорахунків на практиці додаються теоретичні та методологічні прогалини.

Усі чинні моделі місцевого самоврядування можна умовно розділити на англосаксонську та континентальну. В англосаксонській моделі для вирішення місцевих питань жителями обирається рада. Поряд з радою населення безпосередньо обирає деяких посадових осіб: начальника муніципальної структури охорони правопорядку, представника територіальної громади в суді, скарбника та ін. Така система характерна для Англії, Австралії, Данії, Канади, Кіпру, Мальти, Нової Зеландії, США, Фінляндії, Швеції та деяких інших країн [5, с. 32].

Англосаксонська модель не передбачає призначення чиновників з центру для контролю за діяльністю місцевих органів влади. Контроль здійснюється за допомогою фінансових ревізій, інспекцій різних державних структур, судового контролю.

Основними принципами англосаксонської моделі самоврядування є:

- високий рівень автономії, виборність і контроль з боку населення, відсутність чиновників, що здійснюють наглядові функції;
- відсутність органів державної влади місцевого рівня, що діють паралельно з органами місцевого самоврядування;
- суворо окреслена компетенція органів місцевого самоврядування, неможливість коректування з боку органів державної влади дій місцевих виконавчих органів у тих випадках, коли прийняті

- рішення відносяться до їх компетенції і не порушують чинне законодавство;
- самостійність і автономність органів місцевого самоврядування, що функціонують відповідно до загальнодержавних правових норм, можливість втручання лише з боку профільних органів державної влади, що здійснюють контроль за дотриманням законності на державному рівні [5, с. 33].

Континентальна або романо-германська система органів місцевого самоврядування будується на основі поєднання виборності та директивного призначення органів місцевого самоврядування. На низовому, первинному рівні в селищних громадах або невеликих містах існують тільки виборні органи місцевого самоврядування. Регіональна ланка територіальних громад у вигляді об'єднань кількох первинних структур характеризується наявністю виборних рад і призначених представників президента чи уряду. Державний представник здійснює функції контролера за дотриманням законності в діяльності органів місцевого самоврядування, керує регіональною адміністрацією, підпорядкованою виборній раді, приймає принципові рішення про звернення до глави держави з проханням про розпуск виборних регіональних органів. Континентальна модель місцевого самоврядування поширена в Австрії, Німеччині, Індонезії, Італії, Таїланді, Франції, Японії та інших країнах [5, с. 35].

Основними принципами континентальної моделі самоврядування є:

- поєднання виборних органів місцевого самоврядування та адміністративно призначуваних органів державної влади місцевого рівня;
- структурування системи державного управління, при якому місцеве самоврядування є нижчим рівнем порівняно з державним;
- фінансове забезпечення місцевого самоврядування (здійснюється як нижчий рівень системи державного управління);
- обмежена автономія місцевого самоврядування, наявність державних чиновників, що призначаються президентом з метою контролю за діяльністю місцевого самоврядування [5, с. 36].

Організаційні відмінності двох моделей вибудовуються на основі ситуації навколо однієї з двох складових економічної основи місцевого самоврядування, що є визначальною – власності. Різні підходи до власності територіальних громад є продовженням різних платформ економічного устрою в країнах – прихильниках різних систем місцевого самоврядування.

Якщо в англосаксонській моделі основними власниками є фізичні особи, а досягнення в бізнесі будуються на індивідуальних

якостях громадян, то в континентальній моделі власниками виступають, переважно інституційні структури. Тим не менше, обидві моделі економіки є ринковими, в основі яких знаходиться власність, і розмежування проходять по лінії втручання держави в розвиток економіки, підтримки соціальних програм, використання найманої праці, інвестиційної політики.

Два різних підходи до власності й економічного устрою в цілому, базою яких крім історичних передумов і правових прецедентів є релігійні засади, стали основою в становленні двох різних систем місцевого самоврядування. Культ американських індивідуальних свобод, що отримав свій розвиток від історичних англійських традицій, де ще в середні століття королівський інститут існував зі своїми васалами за принципом широкого делегування повноважень “на місця”, став базисом сучасного американського державного устрою [4, с. 50].

Не варто скидати з рахунків те, що в розвинутих країнах незалежно від прихильності до моделі економіки місцевого самоврядування та державного устрою в цілому (наприклад, федерального або унітарного), права громадян передбачають, перш за все, захист від втручання у приватне та громадське життя. Свобода вибору місцевих громад в англосаксонській моделі більш важлива, ніж прагнення забезпечити всім громадянам однаковий рівень соціального споживання. У країнах англосаксонської моделі вважається, що забезпечення уніфікованого споживання соціальних благ – завдання органів державної влади, а не місцевого самоврядування. Останнє може надавати лише ту допомогу яка забезпечена необхідними коштами.

У країнах, що культивують самостійність і автономність системи місцевого самоврядування, панує принцип позитивного регулювання, за яким органи місцевого самоврядування в своїй діяльності повинні орієнтуватися, насамперед, на закон. Підмогою в діяльності виконавчих органів місцевого рівня є судові прецеденти, аналіз яких дає змогу регулювати та конкретизувати компетенцію місцевих органів влади.

Враховуючи цю обставину, цілком логічним виглядає те, що в країнах англосаксонської моделі в нормативних і регулювальних актах присутні позначення компетенції місцевого самоврядування. Наприклад, у Фінляндії сфери діяльності муніципалітетів визначені в охороні здоров'я, освіті, соціальному забезпеченні, контролі за екологічним станом навколишнього середовища. Ніяких “розшифровувальних” положень немає. У Данії в законі про місцеве самоврядування питання місцевого значення не розкриваються. Датські місцеві органи вправі займа-

тися будь-якими питаннями, які вони вважають важливими для функціонування та розвитку місцевого співтовариства, за умови, що регулювання цих проблем не є компетенцією державного або галузевого законодавства. Про рівень важливості переданих на місцевий рівень запитань говорить те, що тільки місцевим законодавством регулюються такі питання, як будівництво спортивних споруд або програми допомоги незможним.

Англосаксонська модель не передбачає створення на місцях представництв державної чи регіональної влади, однак припускає існування всіх необхідних форм державного контролю. Принцип самостійності та автономності в своїх діях, або діяльності "під свою відповідальність", передбачає ефективне державне регулювання, здійснюване і за допомогою судової влади, і за рахунок прийняття законів та з використанням такого "аргументу", як державні дотації.

У багатьох країнах англосаксонської моделі автономія поширюється на визначення ставок місцевих податків, кошти від яких домінують у місцевих бюджетах. Наприклад, опора самостійності шведських ландстингів – власна податкова база. Схожа ситуація в Канаді, а в США в багатьох штатах ставки деяких місцевих податків, таких як податок на утримання шкіл або податок на нерухомість, визначаються на референдумі.

Континентальна модель на відміну від англосаксонської ґрунтується на високому рівні централізації державного управління та місцевого самоврядування. Найбільш яскравим представником цієї моделі є Франція, унітарні принципи організації влади в якій були закладені наприкінці XVIII – напочатку XIX ст. за часів Великої французької революції й істотно відрізнялися від англосаксонських [4].

У континентальній моделі місцеве самоврядування передбачається на рівні комун, а більші кантони та округи відносяться до місцевих рівнів державної влади. На рівні регіонального департаменту елементи самоврядування ще присутні, а на рівні регіону вже повністю переходять до органів державної влади. Кожна комуна має свій представницький орган – рада, з депутатів якої обирається мер. Депутати ради, які працюють на постійній основі, і мер утворюють муніципалітет, однак мер вже є державним службовцем, хоча його діяльність здійснюється під одночасним контролем муніципальної ради та представника верховної влади. Таким представником є префект, який у рамках системи опіки наділений правом оголосити те чи інше рішення місцевої ради недійсним. У відповідь комуна через мера може звернутися до суду з клопотанням про скасування постанови префекта.

З 80-х рр. XX ст. система контролю спрямована на врегулювання претензій, що виникають на етапі, що передуює набуттю чинності правового акта. Перш ніж бути опублікованими (саме цей факт є підставою для набуття документом чинності), всі акти органів місцевого самоврядування проходять узгодження з префектом, що необхідно в силу закону, у якому зазначено, що протягом 15 днів після їх прийняття вони мають бути направлені префекту, у якого є два місяці для того, щоб будь-який невідповідний, на його думку правовий акт, був відправлений до адміністративного суду, при цьому попередньо (не менш ніж за 20 днів) необхідно поінформувати про це мера або голову ради. Дія раніше опублікованого правового акту припиняється до встановлення судом його законності [1]. Як видно, континентальна модель будується на більшому державному контролі порівняно з англосаксонською.

Зазначимо, що обґрунтованість масштабного державного контролю підтверджується значною кількістю загальнодержавних функцій, переданих на місцевий рівень, обов'язком держави підтримувати певний стандарт їх реалізації, необхідністю забезпечення ефективності самого місцевого самоврядування, важливістю сприяння досягненню національних орієнтирів у галузі економіки, фінансів, державного планування.

Звідси більш значну увагу приділяють вирівнюванню бюджетної забезпеченості та виділенню масштабної державної допомоги, яка, незважаючи на позитивні сторони, має багато негативних для господарств місцевого самоврядування наслідків – обмеження свободи прийняття економічних рішень, відволікання частини місцевих коштів при дольовому фінансуванні будь-яких об'єктів, самозаспокоєність муніципалітетів, що розраховують на фінансову допомогу держави.

IV. Висновки

Таким чином, перед нами постають два характерних типи муніципальної організації, перший з яких формується знизу, перш за все, з громадянської ініціативи населення, а другий переважно будується зверху, під пильним наглядом і патронажем держави.

Зазначимо, що обидві моделі засновані на ринкових засадах, багатовіковому світовому досвіді місцевого самоврядування, врахуванні релігійних і правових особливостей країн, помилках та припущеннях попередніх років. Однак є одна спільна риса, притаманна обом моделям – наявність виробничої власності та виробничого самоврядування. Світовий досвід показує, що місцеве самоврядування найбільш ефективно там, де на його території діють підприємства, організовані на принципах виробничого самоврядування.

Ще один важливий факт – при всіх базових теоретичних відмінностях моделей в розвинутих демократичних країнах практичні розбіжності не мають принципового характеру. Характерною тенденцією місцевого самоврядування у світі є зближення відмінних муніципальних систем в результаті проведених реформ.

На нашу думку, однією з причин, що гальмують реалізацію реформи місцевого самоврядування в Україні, є ігнорування основної закономірності між характером економічного укладу та моделлю місцевого самоврядування в розвинутих демократичних країнах: відношення власності і доктрина місцевого самоврядування мають бути ідентичними, тобто не можна розвивати економіку в напрямі англосаксонської моделі і вибудовувати місцеве самоврядування на основі континентальної моделі. Крім цієї думки, на поверхні лежить висновок про відсутність виробничої власності та виробничого самоврядування в українських територіальних громадах, про мінімальні власні джерела поповнення місцевого бюджету та про недостатнє фінансування державою переданих на місця функцій та повноважень.

Література

1. Василенко І.А. Административно-государственное управление в странах за-пада: США, Великобритания, Франция, Германия : [учеб. пособ.] / И.А. Василенко – М. : Логос, 2001. – 200 с.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>.
3. Медведев Н.Л. Местное самоуправление в зарубежных странах (информационный обзор) / Н.Л. Медведев, А.И. Ракитов. – М. : Юридическая литература, 2010. – С. 38.
4. Фененко Ю.В. Муниципальные системы зарубежных стран: правовые вопросы социальной безопасности / Ю.В. Фененко. – М. : МГИМО-Университет, 2004. – 401 с.
5. Чиркин В.Е. Опыт зарубежного управления (государственное и муниципальное управление) : [учеб. пособ.] / В.Е. Чиркин. – М. : Юрист, 2009. – 184 с.
6. Черник І.Д. Платежі та збори як джерело місцевих бюджетів у європейських країнах / І.Д. Черник // Фінанси України. – 2009. – № 7. – С. 71–73.

Свіридов І.І. Аналіз зарубіжних моделей економічного й територіального устрою

Анотація. У статті здійснено аналіз зарубіжних моделей економічного та територіального устрою. Визначено особливості зарубіжного досвіду та можливості його впровадження на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: місцеві бюджети, місцеве самоврядування, муніципалітет, територіальна громада, модель місцевого самоврядування, міжбюджетні відносини, місцеві податки і збори.

Свиридов И.И. Анализ зарубежных моделей экономического и территориального устройства

Аннотация. В статье осуществлен анализ зарубежных моделей экономического и территориального устройства. Определены особенности зарубежного опыта и возможности его внедрения на современном этапе развития местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: местные бюджеты, местное самоуправление, муниципалитет, территориальная община, модель местного самоуправления, межбюджетные отношения, местные налоги и сборы.

Sviridov I. Analysis of Foreign Models, Economic and Territorial Structure

Annotation. In the article patterns of foreign economic and territorial structure analyzed. The features of international experience and its possible implementation in the current development of local government in Ukraine.

Key words: local budgets, local government, municipality, local community, the model of local government, intergovernmental relations, local taxes and fees.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 342

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ДОПРОЕКТНОЇ ТА ПРОЕКТНОЇ СТАДІЙ ПРАВОТВОРЧОСТІ ОБЛДЕРЖАДМІНІСТРАЦІЙ У ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

Мужикова Н.М.

заступник начальника юридичного відділу
апарату Чернігівської облдержадміністрації

I. Вступ

Правотворчість облдержадміністрацій (далі – ОДА) як органів державного управління являє собою певну систему правотворчих відносин і дій, що безпосередньо забезпечують “технологію” створення нормативно-правового управлінського документа. Метою правотворчості є створення нормативно-правового акта, що становить правовий фундамент, основу для правового регулювання як управлінських, так і неуправлінських суспільних відносин. Правотворчість ОДА є необхідним механізмом для введення норми закону загального характеру в практичну дію з урахуванням специфіки суспільних відносин, що підлягають правовому регулюванню та визначаються місцевими умовами й особливостями.

Процес прийняття будь-якого управлінського рішення має свої правила. Дотримання цих правил є певною гарантією прийняття обґрунтованого й оптимального у відповідних умовах управлінського рішення. Особливо актуальним це питання є для управлінських рішень, що спричиняють юридичні наслідки, зокрема для нормативно-правових актів (далі – НПА). Вивчення та аналіз стадій правотворчості ОДА має важливе теоретичне і практичне значення для прийняття управлінських рішень у формі НПА.

Вивчення питання прийняття державно-управлінського рішення дає підстави стверджувати, що його вивчають політологи, філософи, соціологи, юристи, економісти. В.Я. Малиновський зазначає, що в межах науки державного управління розроблено загальну теорію прийняття управлінських рішень, створюється методологія, тобто технологія прийняття рішень і їх виконання [5, с. 249]. Аналіз процесу прийняття рішень і аналіз публічної політики для прийняття рішень розглядав В. Парсонс [6, с. 221–390];

характеристику процесу розробки управлінських рішень дає Н.І. Глазунова [1, с. 417]; процес прийняття НПА детально вивчався вченими-правознавцями, зокрема С.С. Алексєєвим, В.В. Лазарєвим, А.М. Ришелюком, О.Ф. Скакун; комплексне дослідження створення НПА в процесі управлінської діяльності зроблено Б.В. Дрейшевим. Разом з тим у їхніх працях подано лише загальну характеристику прийняття управлінських рішень, зокрема НПА, або ж наголошується на процесі прийняття актів вищими органами державної влади, зокрема Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України. Проте особливостям процесу прийняття НПА ОДА як управлінського рішення увага раніше не приділялася, зазначене питання окремо не досліджувалося, особливості та проблеми, що при цьому виникають, не визначалися. Окремі аспекти порушеної проблеми ми розглядаємо в цій статті.

II. Постановка завдання

З метою характеристики допроектної та проектної стадій правотворчості облдержадміністрацій необхідно:

- узагальнити наявні підходи до визначення стадій прийняття НПА як управлінського рішення;
- проаналізувати норми чинного законодавства, які регламентують порядок прийняття НПА ОДА на розгляданих стадіях;
- виявити особливості процедури прийняття НПА ОДА на зазначених стадіях;
- з'ясувати основні проблеми, що виникають у процесі правотворчості ОДА на допроектній і проектній стадіях, запропонувати шляхи усунення виявлених проблем.

III. Результати

У науковій літературі висловлено різні погляди щодо виділення стадій правотворчості. Вони різняться з огляду на вид орга-

ну, що видає НПА (одноособовий чи колегіальний), залежно від того, який акт має прийматися: первинний чи вторинний (перегляд і внесення змін або скасування первинного акта) тощо. Разом з тим правотворчості органів управління притаманні спільні риси незалежно від форм її здійснення. Досліджуваний процес є регламентованою за допомогою процесуальних норм процедурою підготовки і видавання (змінення, скасування) НПА управління. Ці норми відповідають структурі процесу, його стадій, забезпечують послідовність їх змінення і спрямовані на регулювання відносин у сфері правотворчості, що становлять зазначений процес. За визначенням Б.В. Дрейшева [2, с. 61], правотворчий процес – вид (форма) управлінської діяльності, що полягає в реалізації системи правотворчих (правових і неправових) відносин, які забезпечують формування і встановлення (змінення, скасування) державного волевиявлення органу управління в передбаченому законом процесуальному порядку. Аналіз наукових джерел дає підстави стверджувати, що більшість учених виділяє такі стадії правотворчості [14, с. 293]:

1) допроектна стадія – встановлення необхідності прийняття НПА;

2) проектна стадія – підготовка проекту НПА; прийняття (проходження) проекту НПА; введення в дію НПА.

Залежно від кожного конкретного випадку можливе поєднання та/або переплітання стадій правотворчості.

Порядок підготовки та розгляду проектів нормативно-правових актів в обласній державній адміністрації має свої особливості.

1. Сучасні вимоги до діяльності ОДА як місцевого органу виконавчої влади обласного рівня зумовлюють потребу здійснення правового регулювання на науковій основі, що забезпечить її високу ефективність і результативність. У літературі наявні різні думки щодо початку правотворчості, зокрема, про те, що правотворчість починається з моменту прийняття офіційного рішення про підготовку проекту НПА. Але при такому підході всі дії, що спрямовані на виявлення необхідності у встановленні (зміненні, скасуванні) правового регулювання, які є діями правотворчого характеру, залишаються поза процесом видавання НПА і процесом управління в цілому. Лише в тому разі, коли потреби в правовому регулюванні вже відомі і зазначені дії недоцільні, можна говорити про те, що процес правотворчості відбувається без стадії встановлення необхідності прийняття НПА. І хоча більшість НПА готується саме після прийняття відповідного рішення голови ОДА про необхідність прийняття НПА на підставі чинного законодавства, це не виключає можливості прийняття

НПА за результатами навколишнього середовища, вивчення відповідних проблем і врегулювання ситуації в межах повноважень ОДА. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне розглядати стадію встановлення необхідності видання (змінення, скасування) НПА як організаційну форму виникнення правотворчості ОДА.

Так, голова ОДА на виконання актів законодавства, доручень Прем'єр-міністра України, із власної ініціативи видає одноособово в межах повноважень розпорядження. Вимогою, що ставиться для прийняття саме такого управлінського рішення, є те, що воно обов'язково має бути прийняте в межах повноважень ОДА, що визначені Законом України "Про місцеві державні адміністрації" [13], а також іншими законами України. Це, наприклад, вирішення питань, пов'язаних з використанням природних ресурсів (лісових, водних, земельних), урегулювання відносин у сфері господарювання (встановлення цін і тарифів, затвердження ліцензійних умов), вирішення окремих питань у сфері оборони держави тощо. Визначення потреб, причин, що детермінують видання НПА (в аналізі державної політики – виявлення проблеми для аналізу [16]), і є початковим моментом процесу правотворчості ОДА. Але це не виключає інших підстав виникнення такого моменту. Для ОДА це може бути ухвалення нового закону, акта Уряду України, Президента України або центрального органу виконавчої влади, для реалізації яких потрібні конкретизувальні НПА (наприклад, чинним законодавством ОДА наділені рядом повноважень щодо встановлення цін і тарифів і забезпечують їх конкретне встановлення для фізичних і юридичних осіб з урахуванням економічного обґрунтування; ОДА, реагуючи на зміни в умовах, вносять корегування або скасовують НПА чи окремі норми в НПА, що застарівають, тощо).

Управління на рівні області може бути ефективним і результативним лише в тому разі, коли ОДА має змогу тримати в полі зору всі впливи зовнішнього та внутрішнього середовища, особливо поведінку об'єкта управління (підприємств, установ, організацій та громадян, усіх органів на території області) [13], а також своєчасно реагувати на дії різноманітних чинників, бачити перспективи розвитку системи [3, с. 59]. На жаль, сьогодні немає систематичного всеосяжного контролю за результатами дії НПА не лише ОДА, а й інших органів державного управління. Крім того, в законодавстві недостатньо розроблено поняття ефективності та результативності, що утруднює простежування наслідків дії прийнятого НПА. Хоча в законодавстві [11] передбачено поняття "відстеження результативності регуляторного акта" (тобто вжиття заходів, що спрямо-

вані на оцінювання стану впровадження регуляторного акта та досягнення цим актом цілей, задекларованих при його прийнятті), але в більшості ОДА немає фахівців, які можуть здійснити його належним чином. Таке відстеження є обов'язковим лише в разі поєднання НПА з регуляторним актом. Якщо ж НПА не є регуляторним, то аналіз результатів його дії не передбачено. Крім того, не всі головні розробники розпоряджень ОДА нормативно-правового характеру мають фахівців, які можуть належним чином здійснити відстеження результатів дії НПА ОДА. Видається, що для поліпшення цієї ситуації доцільно розробити критерії відстеження результатів дії НПА та впровадити їх у життя.

Створення НПА з власної ініціативи ОДА є несистематичним. Це пояснюється, насамперед, тим, що ОДА як орган державної влади може діяти лише на підставі, в межах і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [4]. Найчастіше підставою для видання НПА ОДА є вказівка вищих органів державної влади. Тобто створення механізму встановлення проблемних ситуацій не виключає можливості використання пропозицій державних органів, урахування пропозицій різних інститутів громадянського суспільства, суб'єктів господарювання тощо стосовно необхідності видання розпорядження голови ОДА з того чи іншого питання. Тут варто зазначити про такий механізм, як правотворча ініціатива. Практика свідчить, що поняття "правотворча ініціатива" та "розроблення проекту розпорядження" не розмежовуються. Разом з тим суб'єкти, що мають таке право, різні. Так, правотворча ініціатива (фактично – ідея щодо врегулювання певної групи суспільних відносин, у тому числі, і шляхом видавання розпорядження голови ОДА) може виходити фактично від будь-якої фізичної або юридичної особи [15, с. 138]. Внесені пропозиції розглядаються в порядку, визначеному Законами України "Про звернення громадян" [11] або "Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності" [12].

Не відкидаючи того, що участь зазначених суб'єктів на початковій стадії правотворчого процесу є одним із проявів принципу демократизму правотворчості, не можна не зазначити, що громадяни досить рідко вносять пропозиції стосовно перспектив роботи ОДА, частіше надають їх суб'єкти господарювання (до регуляторних актів), але ці пропозиції переважно є беззмістовними, необґрунтованими та враховують тих повноважень, які надає ОДА закон, або ж спрямовані на лобювання ініціатором виключно власних інтересів, які часто не збігаються з інтересами населення області та держави.

2. Проектна стадія правотворчості в ОДА починається з резолюції голови ОДА про підготовку НПА. На практиці таку резолюцію накладає або ж голова, або ж заступник голови, що відповідає за діяльність ОДА у відповідній сфері.

На цій стадії відбувається збирання інформації, що надає ОДА уявлення про стан об'єкта управління і його компонентів, аналіз цієї інформації, що дає змогу певною мірою передбачати наслідки проєктованого правового регулювання суспільних відносин. На основі аналізу інформації уточнюється мета видання НПА, всебічно вивчаються суспільні відносини, що вимагають правового регулювання, відбувається пошук розв'язання проблемної ситуації за допомогою правових засобів; закладаються основи ефективної дії НПА шляхом вибору найбільш результативних засобів досягнення мети управління, науково обґрунтованого проєктування правового регулювання відносин з урахуванням тенденцій їх розвитку. Ключовим моментом цієї стадії є складання тексту проєкту НПА на основі чинного законодавства, відповідно до вимог законності і в установленій формі, вибір оптимального варіанта проєкту НПА, узгодження його із зацікавленими суб'єктами й обговорення з громадськістю.

Проекти розпоряджень голови ОДА готують структурні підрозділи ОДА, її апарату, а також територіальні органи центральних органів виконавчої влади та районні держадміністрації [10]. Перелік зазначених суб'єктів було розширено порівняно недавно – 2007 р. [8]; до цього правом підготовки були наділені лише структурні підрозділи ОДА.

Усі дії, що відбуваються на стадії підготовки проєкту НПА, можна умовно поділити на три періоди (етапи). Перший полягає в збиранні та обробленні інформації для складання проєкту НПА. Багато питань, пов'язаних зі збиранням та обробленням інформації, вимагають правового регулювання. Так, доцільно визначити в нормативному порядку інформаційні джерела, вимоги до обсягу і якості управлінської інформації, що надходить до ОДА. Для реалізації наданих повноважень ОДА мають право одержувати відповідну статистичну інформацію та інші дані від державних органів і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності [13]; закон наділяє ОДА правом отримувати від усіх суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від форм власності інформацію, передбачену актами законодавства для складання і виконання бюджету; керівники підприємств,

установ та організацій незалежно від форм власності зобов'язані в десятиденний термін надавати на вимогу голови місцевої державної адміністрації необхідну інформацію в межах, визначених законом [13]. Слід зауважити, що для збирання інформації треба визначити, виходячи з мети НПА, зміст відомостей, які будуть необхідні для підготовки проекту акта управління. Таким чином, має бути чітко сформульовано завдання, пов'язане зі збиранням інформації, визначено строки його виконання, конкретні виконавці тощо; завдання на отримання тієї або іншої управлінської інформації повинно обмежуватися колом суспільних відносин, що підлягають правовому регулюванню. Важливими критеріями є якість і достовірність інформації, що надходить, а також обов'язок щодо її надання на вимогу ОДА. Разом з тим у чинному законодавстві сьогодні немає норм, які встановлюють відповідальність за ненадання або надання ненадійної інформації відповідними суб'єктами, що утруднює процес прийняття НПА.

Підготовки проектів багатьох НПА потребує врахування громадської думки. Відповідно, на цій стадії треба забезпечити всебічне з'ясування цієї думки та відобразити її в змісті проекту НПА, що готується.

Після збирання інформацію належить опрацювати. На жаль, сьогодні немає будь-яких комплексних методичних розробок щодо використання наукових методів оброблення інформації у сфері правотворчості.

Допроєктна стадія закінчується пошуком принципових розв'язань проблемної ситуації. У результаті аналізу інформації за допомогою наукових методів виробляються конкретні рекомендації. Збирання й оброблення управлінської інформації на першому етапі покликані забезпечити її використання на наступному етапі – складання тексту НПА ОДА.

На другому і третьому етапі відбуваються розробка проекту та його узгодження (візування, а в передбачених випадках – обговорення громадськістю). Важливе значення при цьому надається формі НПА, що приймається. Законом [13] передбачено, що актами ОДА є розпорядження їх голів і накази керівників структурних підрозділів, тобто і один, і другий із зазначених актів може бути нормативно-правовим. Разом з тим структурні підрозділи ОДА не є органами виконавчої влади, що наділені владними повноваженнями. Видається, що вони як ланки єдиної системи ОДА можуть готувати лише проекти НПА ОДА у відповідних напрямках.

В ОДА практично не розрізняються поняття підготовки та подання нормативно-правового акта. Головний розробник НПА готує текст проекту НПА, після чого повинен визначити зацікавлені структурні підрозділи,

що мають погодити зазначений проект. При цьому подання проекту на підпис голові ОДА може забезпечувати як головний розробник, так і профільний заступник голови ОДА, який відповідає за відповідну сферу в роботі ОДА, що, на нашу думку, цілком можливо, оскільки розпорядження іноді стосується не певного напрямку роботи ОДА, а ряду переплечених між собою сфер її діяльності (соціальні, фінансова, економічна та ін.). Але такими повноваженнями заступників голови законодавство не наділяє. Проект розпорядження може бути підготовлений і консультативно-дорадчими органами при голові облдержадміністрації або іншими консультативно-дорадчими органами, створеними в ОДА, і внесений на підпис голові.

На нашу думку, підготовці НПА має передувати певне доручення (завдання), в якому зазначалися б: мета видання НПА; основні засоби її досягнення; коло осіб (органів, організацій тощо), що беруть участь у розробці НПА; строки підготовки проекту; основні джерела отримання інформації, необхідної для розроблення проекту. Разом з тим чинне законодавство не містить норм, що зобов'язують перед розробкою НПА ОДА мати доручення із зазначеними вище вказівками.

Складання тексту проекту НПА ОДА умовно можна розглядати з внутрішнього й зовнішнього боку. З внутрішнього боку – це конструювання моделі правових відносин, їх змісту в проектованій нормі, а з зовнішнього – складання самого тексту проекту, його структура, логіка побудови конкретних приписів тощо.

Коли немає фактичного регулювання певних суспільних відносин, потреба в ньому виступає як необхідність управління і вимагає встановлення адміністративно-правових норм. При цьому управлінські відносини, що виникають як правові, мають похідний, вторинний характер, об'єктивною ж основою їх виникнення є потреба в організації забезпечення економічних, політичних, трудових та інших суспільних відносин. Під час підготовки НПА ОДА конструється весь механізм управління як структури визначених зв'язків між його учасниками у вигляді управлінських правових відносин.

Проектування НПА ОДА, призначених для змінення правового регулювання відносин, дещо відрізняється від згаданого вище. Тут відносини, що підлягають урегулюванню, існують реально, але це регулювання з різних причин не є належним. У такому разі в проектуванні використовується весь позитивний досвід регулювання та аналізуються причини негативних явищ. Далі відбувається корегування прав і обов'язків учасників відносин, уточнюється їх склад, змінюється порядок регулювання відносин у просторі і

часі. Регулювання може бути змінено повністю або в певній частині.

Підготовки тексту проекту НПА базується на правилах правотворчої техніки. На цей час єдиної системи таких правил немає, а окремі правила й рекомендації [7] не охоплюють всі моменти, пов'язані з підготовкою НПА, а іноді й суперечать чинному законодавству.

Проекти розпоряджень підлягають обов'язковому погодженню із зацікавленими структурними підрозділами облдержадміністрації, а в разі потреби – з іншими органами [10].

Якщо проект розпорядження стосується розвитку конкретної адміністративно-територіальної одиниці або інтересів окремої територіальної громади, то він надсилається відповідному органу місцевого самоврядування для розгляду і внесення пропозицій.

Головний розробник самостійно визначає зацікавлені структурні підрозділи ОДА, її апарату та інші органи, виходячи зі змісту основних положень проекту розпорядження. Із цієї норми випливає, що саме головний розробник одночасно повинен і забезпечити виконання поставленого головою ОДА завдання (щодо розробки НПА, за допомогою якого здійснюватиметься управління відповідним об'єктом), і врахувати всі зауваження та пропозиції суб'єктів, інтереси яких таке управлінське рішення може зачепити. Разом з тим головний розробник як структурна ланка управлінської системи зацікавлений насамперед у тому, щоб виконати доручення голови адміністрації за якомога короткий час. Свідоме чи несвідоме невнесення головним розробником зацікавлених суб'єктів до списку на погодження з метою спрощення процедури проходження проекту НПА зумовлює низьку якість опрацювання проекту. З огляду на викладене видається, що коло осіб, з якими має бути погоджено проект НПА, повинен визначати або контролювати інший, відмінний від головного розробника, суб'єкт. На нашу думку, цим питанням має опікуватися юридичний відділ апарату ОДА, який, зокрема, повинен і перевіряти повноту погодження проекту НПА із зацікавленими суб'єктами.

Головний розробник організовує, спрямовує і координує роботу зацікавлених структурних підрозділів ОДА, її апарату та інших органів з розробки проекту розпорядження, вживає всіх заходів для врегулювання розбіжностей у їхніх позиціях щодо проекту (проводить консультації, узгоджувальні наради, робочі зустрічі тощо), отримує від них інформаційно-аналітичні та інші необхідні матеріали [10].

Зацікавлені структурні підрозділи ОДА, її апарату та інші органи за зверненням головного розробника у визначений ним строк

беруть участь в опрацюванні та погодженні проекту розпорядження.

Проекти погоджуються шляхом їх візування керівниками структурних підрозділів ОДА, інших органів, заступниками голови та керівником апарату ОДА. Якщо зацікавлені структурні підрозділи ОДА, її апарату та інші органи не висловили своєї позиції щодо проекту розпорядження у визначений головним розробником строк, такий проект вважається погодженим без зауважень.

За результатами погодження проекту розпорядження головний розробник готує довідку про погодження. Копії документів погодження проекту розпорядження зберігаються в архівних справах головного розробника [13], що, на нашу думку, неправильно. Головним розробником може бути будь-який зацікавлений суб'єкт. І звичайне припинення такого суб'єкта значно утруднить або взагалі унеможливить відшукування первинних документів, що передують розробленню проекту розпорядження, а також тих, що супроводжують процес його погоджування, якщо буде потреба їх досліджувати. Усі первинні документи доцільно зберігати в ОДА, а після закінчення встановлених строків зберігання – здавати до архіву.

Головний розробник готує пояснювальну записку до проекту розпорядження, що повинна містити необхідні розрахунки, обґрунтування і прогнози соціально-економічних та інших результатів реалізації виданого розпорядження. До пояснювальної записки в разі потреби можуть додаватися інформаційно-довідкові матеріали (таблиці, графіки тощо). Подання пояснювальної записки до проектів розпоряджень нормативного характеру, в тому числі регуляторних актів, є обов'язковим [13]. І хоча на практиці пояснювальна записка до проекту НПА готується не завжди – жодних наслідків це не спричиняє, оскільки відповідальність за відсутність такого документа не передбачено. А це зумовлює можливість підготовки НПА фактично без допроектної стадії, невмотивовано і необґрунтовано.

У разі коли проект розпорядження, що готується, зумовлює зміни або доповнення до інших розпоряджень, такі зміни або доповнення включаються в текст проекту або подаються у вигляді проекту окремого розпорядження одночасно з основним проектом. До таких проектів розпоряджень додається порівняльна таблиця, у якій зазначаються положення (норми) розпорядження, що є чинними, а також пропозиції стосовно викладення їх у новій редакції.

У разі проведення публічного обговорення проекту розпорядження головний розробник вносить його разом з довідкою, в якій зазначаються особи, що були залучені до такого обговорення, його результати, а та-

кож рішення щодо врахування пропозицій чи обґрунтування їх відхилення в цілому або частково.

Нормативні положення та завдання суб'єктам відносин, передбачені у проекті розпорядження, повинні бути конкретними і реальними, спрямованими на досягнення у найкоротший строк визначеної мети та містити у разі потреби перелік виконавців і строки виконання завдань. Разом з тим згадане реалізується неналежно. Аналіз розпоряджень ОДА нормативно-правового характеру дає підстави стверджувати, що типовими для них помилками є нечіткість правових норм, неконкретність завдань, а іноді – видання НПА за відсутності повноважень.

У разі розроблення проекту розпорядження, який має ознаки регуляторного акта, головний розробник проводить аналіз його регуляторного впливу відповідно до вимог закону [11] за методикою [9]. Кожен проект НПА ОДА регуляторного характеру оприлюднюється з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань. Про оприлюднення проекту такого акта розробник повідомляє у власних друкованих засобах масової інформації (далі – ДЗМІ), а в разі їх відсутності – у ДЗМІ, що ним визначені, та/або шляхом розміщення на власній офіційній сторінці в мережі Інтернет.

Практика свідчить, що більшість ОДА не мають власних ДЗМІ: як правило, вони виступають співзасновниками ДЗМІ з відповідними обласними радами та первинними трудовими колективами зазначених ДЗМІ. Коштів на утримання ДЗМІ в кошторисах ОДА не передбачається. Отже, питання оприлюднення НПА в ДЗМІ є досить проблематичним. Тому в більшості випадків такі проекти розміщуються на офіційних сайтах ОДА.

Проект регуляторного акта разом з відповідним аналізом регуляторного впливу оприлюднюється у визначений спосіб, не пізніше п'яти робочих днів від дня повідомлення про оприлюднення цього проекту регуляторного акта. ОДА встановлює строк, протягом якого від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань приймаються зауваження та пропозиції. Він не може бути меншим ніж один місяць та більшим за три місяці від дня оприлюднення проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу. Усі зауваження і пропозиції щодо проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу, одержані протягом встановленого строку, підлягають обов'язковому розгляду ОДА. За результатами цього розгляду ОДА повністю або враховує одержані зауваження і пропозиції, або вмотивовано їх відхиляє.

Головний розробник разом з проектом розпорядження, який має ознаки регуляторного акта, подає: копію рішення територіального органу Держкомпідприємництва про його погодження або копію рішення апеляційної регуляторної комісії про задоволення скарги головного розробника щодо відмови зазначеного органу в погодженні проекту акта разом з аналізом його регуляторного впливу; копію повідомлення про оприлюднення проекту.

Підготовлений проект розпорядження підписується керівником органу, що є головним розробником, та виноситься на розгляд голові місцевої держадміністрації [13].

На цьому підготовка та проходження НПА ОДА, як правило, не закінчуються. За дорученням голови ОДА або його заступника (відповідно до розподілу обов'язків), керівника апарату ОДА опрацювання внесеного проекту розпорядження проводиться в її апараті та, в разі потреби, здійснюється редагування його тексту. Оскільки в структурних підрозділах ОДА, що найчастіше є головними розробниками НПА, немає юристів, а працівники, які готують документ, не володіють основними прийомами нормопроєктувальної техніки, редагування тексту розпорядження (а іноді й документів, що додаються до нього) відбувається в більшості випадків в апараті ОДА.

Поряд з головним розробником проекту розпорядження ключову позицію в процесі його підготовки та проходження займають юридичні відділи апаратів ОДА. До їхніх завдань належить відстежування питань, які є повноваженнями безпосередньо голови ОДА, зокрема й засадничі питання, що виникають під час приймання НПА (в тому числі їх скасування, визнання повністю або частково неправомірними тощо). Саме юридичний відділ ОДА забезпечує відповідність законодавству проектів розпоряджень голови ОДА, проводить їх правову експертизу, готує висновки в разі невідповідності проектів актам законодавства та/або подає пропозиції щодо приведення таких проектів відповідно до вимог законодавства; визначає, які розпорядження голови ОДА є НПА і підлягають державній реєстрації в органах юстиції; подає методичну допомогу працівникам апарату ОДА та керівникам структурних підрозділів ОДА щодо правильного застосування норм законодавства під час виконання покладених на них завдань і функційних обов'язків, зокрема під час розробки проектів НПА; представляє інтереси відповідної ОДА в судах та інших державних органах під час розгляду правових питань або спорів, у тому числі й щодо НПА.

Якщо проект розпорядження подано апарату ОДА з порушенням визначених у регламенті ОДА вимог, юридичний відділ доповідає про це заступникові голови – керівни-

кові апарату ОДА, який у дводенний строк супровідним листом за своїм підписом повинен повернути головному розробникові проект розпорядження та матеріали до нього.

Юридичний відділ опрацьовує поданий проект розпорядження, зокрема проводить його правову експертизу, вносить поправки, пов'язані з приведенням проекту розпорядження відповідно до вимог нормопроектувальної техніки, а також, у разі потреби, редагує проект розпорядження.

Під час проведення правової експертизи юридичний відділ: перевіряє проект розпорядження на відповідність Конституції та законам України, іншим актам законодавства; оцінює ефективність обраного правового шляху врегулювання проблеми; перевіряє проект розпорядження на відповідність вимогам, установленим Типовим регламентом місцевої державної адміністрації, а також повноту погодження із зацікавленими органами [10].

У разі виявлення невідповідності проекту розпорядження чи його окремих положень актам законодавства юридичний відділ готує зауваження до такого проекту та повертає його на доопрацювання головному розробникові з відповідними пропозиціями. Якщо недоліки проекту розпорядження не можуть бути усунені шляхом доопрацювання, юридичний відділ готує висновок.

Якщо під час опрацювання проекту розпорядження виявлено необхідність внесення до нього істотних змін, проект повертається для доопрацювання та повторного погодження.

Проект розпорядження візується працівниками апарату місцевої держадміністрації, які здійснювали його опрацювання.

Після повного доопрацювання текст проекту НПА за 20 робочих днів має бути оприлюднений відповідно до Закону України "Про доступ до публічної інформації", після чого з усіма необхідними матеріалами подається на підпис голові ОДА. Голова приймає остаточне рішення щодо видання зазначеного НПА.

За загальним правилом виданням розпорядження вважається момент його підписання.

IV. Висновки

Підготовка НПА ОДА є видом управлінської діяльності, під час якої вибудовується механізм управління на території області у вигляді управлінських правових відносин, що реалізуються шляхом формування та встановлення державного волевиявлення ОДА в передбаченому законодавством процесуальному порядку. Для процесу прийняття НПА ОДА важливе значення мають допроектна та проектна стадії, аналіз яких дає змогу виявити основні переваги й недоліки в ході прийняття НПА.

Підготовка НПА ОДА не здійснюється за єдиними правилами. Норми такої підготовки прямо чи опосередковано містяться в Конституції України, Законі України "Про місцеві державні адміністрації", інших законах і підзаконних нормативно-правових актах, а також у рекомендаціях та роз'ясненнях Мін'юсту. Норми зазначених актів часто є недосконалими, такими, що суперечать актам, вищим за юридичною силою, що призводить до неякісної підготовки НПА ОДА. Крім того, є багато прогалин у сфері підготовки розпоряджень ОДА нормативно-правового характеру.

З метою поліпшення процесу підготовки та проходження НПА ОДА на його допроектній і проектній стадіях доцільно розробити і затвердити механізм відстежування їх ефективності та результативності; визначити в нормативному порядку інформаційні джерела, вимоги до обсягу і якості управлінської інформації, яка використовується під час підготовки та приймання НПА, а також запровадити відповідальність за невиконання законних вимог ОДА щодо надання інформації. Для належного забезпечення процесу правотворчості варто забезпечити комплексні методичні розробки щодо використання наукових методів у сфері правотворчості.

У зв'язку з здійсненням підготовки тексту проекту НПА на основі правил правотворчої техніки існує гостра потреба в створенні уніфікованих правил розробки НПА органів виконавчої влади, що дає змогу застосовувати єдині підходи в процесі прийняття НПА Кабінетом Міністрів України, центральними та місцевими органами виконавчої влади.

Під час підготовки тексту НПА ОДА доцільно на визначення кола осіб, з якими має бути погоджений проект НПА, уповноважити не головного розробника НПА, а іншого, незацікавленого суб'єкта, або ж перекласти на зазначеного суб'єкта контроль за правильною визначенням зацікавлених осіб головним розробником.

З метою спрощення порядку підготовки НПА всі первинні документи доцільно зберігати в ОДА, а після закінчення встановлених строків зберігання здавати до архіву.

Для вироблення відповідального ставлення до правильності підготовки НПА ОДА доцільно запровадити юридичну відповідальність за незабезпечення первинних документів під час підготовки НПА.

Через проблематичність оприлюднення НПА в ЗМІ варто законодавчо закріпити обов'язковість оприлюднення НПА (а в разі потреби – їх проектів) виключно через офіційні сайти ОДА. В іншому випадку – виділяти необхідні для такого оприлюднення кошти з державного бюджету.

Також доцільно на рівні Кабінету Міністрів України встановити жорсткі вимоги для керівників структурних підрозділів ОДА, зо-

бов'язавши їх дотримуватися норм у частині обов'язковості відповідної освіти і досвіду складання проектів НПА для працівників, яких вони приймають на роботу.

Виконання зазначених рекомендацій дасть змогу забезпечити якісну і швидку підготовку НПА ОДА на допроектній і проектній стадіях процесу правотворчості, сприятиме належній реалізації виконавцями прийнято-го НПА.

Література

1. Глазунова Н.И. Государственное и муниципальное (административное) управление : учеб. по специальности "Гос. и муниципальное упр." / Н.И. Глазунова. – М. : Проспект, 2008. – 556 с.
2. Дрейшев Б.В. Правотворчество в советском государственном управлении / Б.В. Дрейшев. – М. : Юрид. лит., 1977. – 157, [1] с.
3. Ефективність державного управління та управлінських кадрів в умовах змін : зб. наук. пр. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, Ін-т підвищ. кваліфікації керів. кадрів ; [за заг. ред. І. В. Розпутенка] – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 167, [1] с.
4. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України від 28.06.1996 р. [з наст. змінами і допов.] // Законодавство України / Верхов. Рада України. – [К.], 1996–2011. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
5. Малиновський В.Я. Державне управління [Текст] : навч. посіб. / В.Я. Малиновський. – 2-ге вид., допов. та переробл. – К. : Атіка, 2003. – 575 с.
6. Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики / В. Парсонс ; [пер. з англ.]. – К. : Вид. дім "Киево-Могилян. акад.", 2006. – 549 с.
7. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів [Електронний ресурс] : Наказ М-ва юстиції України від 12.04.2005 р. № 34/5 [з наст. змінами] // Законодавство України / Верхов. Рада України. – [К.], 1996–2011. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. – Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації.
8. Про внесення змін до Типового регламенту місцевої державної адміністрації [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.10.2007 р. № 1270 // Законодавство України / Верхов. Рада України. – [К.], 1996–2011. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
9. Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 р. № 308 // Законодавство України / Верхов. Рада України. – [К.], 1996–2011. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
10. Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.1999 р. № 2263 [з наст. змінами і допов.] // Законодавство України / Верхов. Рада України. – [К.], 1996–2011. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
11. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності [Електронний ресурс] : Закон України від 11.09.2003 р. // Законодавство України / Верхов. Рада України. – [К.], 1996–2011. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
12. Про звернення громадян [Електронний ресурс] : Закон України від 02.10.1996 р. [з наст. змінами і допов.] // Законодавство України / Верхов. Рада України. – [К.], 1996–2011. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
13. Про місцеві державні адміністрації [Електронний ресурс] : Закон України від 09.04.1998 р. [з наст. змінами і допов.] // Законодавство України / Верхов. Рада України. – [К.], 1996–2011. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
14. Лазарев В.В. Теория государства и права : учеб. для вузов / В.В. Лазарев, С.В. Липень. – 3-е изд., испр. и доп. – М. : Спарк, 2004. – 527 с.
15. Мужикова Н.М. Нормативні підстави регулювання суспільних відносин обласними державними адміністраціями як суб'єктами механізму державного управління та їх взаємодії з іншими суб'єктами державної політики / Н.М. Мужикова // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2010. – № 4. – С. 133–138.
16. Тертичка В.В. Державна політика: аналіз та впровадження в Україні : конспект лекцій до навч. модуля / уклад.: В.А. Ребкало, В.В. Тертичка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 80 с.

Мужикова Н.М. Окремі аспекти допроектної та проектної стадій правотворчості облдержадміністрацій у процесі прийняття управлінських рішень

Анотація. У статті розглянуто питання особливостей допроектної та проектної стадій правотворчості облдержадміністрацій під час прийняття ними управлінських рішень, проаналізовано положення чинного законодавства із зазначеного питання, обґрунтовано недоліки та наведено рекомендації щодо їх усунення.

Ключові слова: нормативно-правовий акт, обласна державна адміністрація, правотворчість, регулювання суспільних відносин, розпорядження, стадії правотворчості, управлінське рішення.

Мужикова Н.М. Отдельные аспекты предпроектной и проектной стадий правотворчества облгосадминистраций в процессе принятия управленческих решений

Аннотация. В статье рассматривается вопрос особенностей предпроектной и проектной стадий правотворчества облгосадминистраций при принятии ими управленческих решений, анализируются положения действующего законодательства по указанному вопросу, обосновываются недостатки и даются рекомендации по их устранению.

Ключевые слова: нормативно-правовой акт, областная государственная администрация, правотворчество, распоряжение, регулирование общественных отношений, стадии правотворчества, управленческое решение.

Muzhykova N. Some Aspects of the Pre-Project and Project Stages of Oblast State Administrations' Lawmaking in the Managerial Decision-Making Process

Annotation. This article deals with the peculiarities of the pre-project and project stages of oblast state administrations' lawmaking when making managerial decisions. The author analyses the provisions of the current legislation on the subject, proves the disadvantages and makes recommendations to eliminate them.

Key words: lawmaking, managerial decision, oblast state administration, regulation (a legal document), regulation of social relations, stages of lawmaking, statutory instrument.

УДК 351.025.12

РЕГІОНАЛЬНІ ПРОГРАМИ ЯК СКЛАДОВА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО РОЗВИТКУ САНАТОРНО-КУРОРТНИХ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ

Шапран М.В.

аспірант Класичного приватного університету

I. Вступ

Широке впровадження нових механізмів господарювання потребує також нових підходів і до формування механізмів розвитку санаторно-курортних територій. Класична парадигма визначала примат ресурсів (перш за все, природних лікувальних і оздоровчих) як визначального чинника розвитку санаторно-курортного лікування й оздоровлення на певній території. Характер цих ресурсів, їх поєднання з культурно-історичним та інфраструктурним забезпеченням території визначали рівень і масштаби санаторно-курортних територіальних систем різного класу, їх спеціалізацію. Безумовно, значення ресурсів у розвитку та функціонуванні санаторно-курортних територій, особливо як санаторно-курортних екосоціосистем, беззаперечне, оскільки ресурси є властивістю території, так само як географічне положення. Їх поєднання визначає рівень привабливості території для розвитку санаторно-курортного лікування та оздоровчого відпочинку і впливає на формування попиту. Але дедалі більше в розвитку санаторно-курортного лікування і відпочинку увага акцентується на ролі закону порівняльних переваг, що забезпечує порівняльні переваги певної території (курорту) перед іншими подібними територіями (курортами) і впливає на формування пропозиції, створюючи попит.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити регіональні програми як складову державної політики щодо розвитку санаторно-курортних територій в Україні.

III. Результати

Дослідженню проблем курортно-рекреаційної сфери та територіальних рекреаційних комплексів і систем присвячені праці відомих українських і зарубіжних учених: М.М. Амірханова, О.І. Амоші, М.В. Багрова, О.О. Бейдика, Ю.О. Ведєніна, В.І. Гетьмана, Л.С. Гриніва, П.В. Гудзя, М.І. Долішнього, В.К. Євдокименка, О.В. Живицького, В.С. Кравціва, В.К. Мамутова, М.С. Мироненка, Н.Ю. Недашківської, В.С. Преображенського, М.Ф. Реймерса, В.П. Руденка, І.Т. Твердохлебова, С.В. Трохимчука, О.І. Шабля та ін.

Процеси роздержавлення, що проходять і в санаторно-курортній сфері (створення на базі санаторіїв та санаторних комплексів

закритих акціонерних товариств, поява приватних закладів санаторно-курортного і відпочинкового типу) вимагають відпрацювання механізмів узгодженості дій як між учасниками надання санаторно-курортних послуг різних форм власності та підпорядкованості, так і з відповідними територіальними структурними підрозділами; узгодження малого й середнього бізнесу з інтересами місцевих та державних органів влади [3, с. 120]. Таким чином, ефективна організація курортно-рекреаційної сфери на санаторно-курортних територіях стає одним із головних завдань територіального розвитку.

Перехід від ресурсно-детермінованого етапу у формуванні територіальних санаторно-курортних систем до етапу цільового, орієнтованого на створення попиту на курортно-оздоровчі послуги, коли створення санаторно-курортних систем визначається ефективністю їх функціонування на оптимізації затрат (за рахунок гнучкої податкової, фінансово-валютної, кредитної політики тощо), потребує відповідного методологічного переосмислення існуючих реалій та світового досвіду. На сучасному етапі слід спиратися на чинні економічні закони та ринкові механізми у формуванні санаторно-курортних екосоціосистем. Провідною парадигмою стає еколого-економічна ефективність функціонування санаторно-курортних екосоціосистем, яка визначається балансом попиту-пропозиції та вимогами дотримання екологічно збалансованого розвитку [2, с. 81].

Виникає необхідність в оцінюванні санаторно-курортних територій для потреб ефективного розвитку санаторно-курортного лікування та оздоровчого відпочинку і забезпечення їх суспільних функцій. Це оцінювання включає [2, с. 81–82]:

1) розробку методик визначення потреби в санаторно-курортному лікуванні та оздоровчому відпочинку, потенційного та реального попиту на санаторно-курортні та відпочинкові послуги, які б відображали регіональну специфіку;

2) розробку методик оцінювання рекреаційної привабливості санаторно-курортних територій та відповідних можливостей використання територій для санаторно-ку-

портного лікування і рекреації, які б враховували регіональні відмінності ресурсного, інфраструктурного забезпечення, кількісні та якісні характеристики об'єктів, інвестиційну привабливість територій тощо. Тобто, потрібна методика оцінювання території з точки зору ефективності розвитку санаторно-курортного лікування та оздоровчого відпочинку, кадастрова оцінка території, яка б враховувала виконання санаторно-курортним лікуванням трьох взаємопов'язаних функцій: соціальної, екологічної й економічної.

Вітчизняна практика формування механізмів розвитку курортно-оздоровчої діяльності потребує більш глибокого усвідомлення тенденцій і закономірностей її організації, можливостей, способів та форм застосування досвіду інших країн.

Для сучасного етапу розвитку курортно-оздоровчої діяльності характерним є зростання значення регіоналізації управління її розвитком для верхніх рівнів регулювання, вироблення погоджених стратегій розвитку державного і регіонального рівнів. Координація дій структур різних управлінських рівнів з вирішення комплексних проблем регіонального розвитку курортно-рекреаційної сфери потребує поетапного здійснення ряду завдань [1, с. 35].

Першочерговою є необхідність вирішення проблем і завдань регіоналізації на державному рівні управління. На цьому рівні проходить обґрунтування стратегії, вибір пріоритетів і визначення цілей регіонального розвитку курортно-рекреаційної сфери, розробка систем показників, інноваційних форм його організації тощо.

Наступний етап – вирішення комплексних проблем регіональної курортно-оздоровчої діяльності шляхом правильного вибору пріоритетів на програмній основі.

Концепція програмно-цільового планування й управління базується на тому, що планом визначаються лише пріоритетні напрями курортно-оздоровчої діяльності з переліком важливих проблем, пов'язаних із вирішенням масштабних завдань довготермінового розвитку. Основою механізму використання програмно-цільового підходу в умовах переходу до ринку є вибір проблем, оцінювання напрямів їх вирішення через відповідні цільові програми. При цьому функції органів державного управління полягають у регулюванні, координації, контролі, економічній, правовій та організаційній підтримці цільових програм і проектів.

У проведенні комплексного дослідження стану і визначенні перспектив регіонального розвитку курортно-рекреаційної сфери можна виділити такі етапи [5, с. 109]:

- оцінювання регіонального курортно-оздоровчого потенціалу за рівнем і можливістю розвитку різних видів і форм са-

наторно-курортного лікування і оздоровчого відпочинку;

- визначення величин потоків рекреантів і їх характеристик;
- дослідження рівня розвитку інфраструктури і можливих пропозицій санаторно-курортних послуг у регіоні;
- дослідження і виявлення чинників, які формують попит на курортно-оздоровчий продукт регіону, оцінювання рівня попиту при різних якісних і кількісних значеннях цих чинників;
- дослідження процесу курортно-оздоровчого споживання в регіоні на основі збору та узагальнення даних про курортно-оздоровчі видатки.

Комплексні програми розвитку санаторно-курортних територій регіону дають можливість найбільш повно узгоджувати галузеву специфіку розвитку санаторно-курортних і відпочинкових субгалузей із завданнями ефективного й оптимального соціально-економічного розвитку окремих територій на засадах екологічної збалансованості. Зважаючи на те, що у формуванні курортно-оздоровчого продукту значна частка припадає на інші галузі: соціальну і виробничу інфраструктуру, громадське харчування, транспорт, зв'язок, житлово-комунальне господарство тощо, підприємства і заклади яких мають переважно регіональне підпорядкування, врахування територіальних аспектів, особливостей і пріоритетів при курортно-оздоровчому розвитку стає не просто бажаним, а дуже часто – головним і першочерговим завданням.

За існуючих підходів розробка програм розвитку санаторно-курортних територій базувалася на галузевому або ж територіально-галузевому принципі, за яким розвиток окремих курортів і курортних місцевостей був представлений як складова розвитку санаторно-курортної галузі, або ж як складова програм соціально-економічного розвитку території (області, регіону, держави).

На сьогодні розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.04.2003 р. № 231-р схвалена Концепція розвитку санаторно-курортної галузі, подані на розгляд проект Державної програми розвитку санаторно-курортної галузі України на 2005–2015 рр. та проект Концепції розвитку українських курортів. У них збережені традиційні підходи до розробки концепцій та програм, за якими основна мета та способи її досягнення спрямовані на забезпечення високих показників соціально-економічного розвитку санаторно-курортної галузі при дотриманні певних екологічних вимог. Про формування засад екологічно збалансованого розвитку санаторно-курортних територій у цих документах не йдеться. Прийняття цих документів у запропонованому варіанті не дасть

можливості здійснити крок уперед на шляху закладення основ екологічно збалансованого розвитку санаторно-курортних територій як екосоціосистем рекреаційного типу.

Формування концепції та програми розвитку курортно-оздоровчої території має враховувати та погоджувати завдання переходу до екологічно збалансованого розвитку системи вищого рівня (держави, регіону, області) та нагромадженого досвіду розвитку подібних локальних екосоціосистем, завдань близької та віддаленої перспективи розвитку, часових вимог і обмежень, взаємовпливів інших локальних систем цього рівня та систем інших рівнів.

При розробці локальних концепцій і програм доводиться орієнтуватися на загальні підходи і принципи екологічно збалансованого розвитку та завдання вирішення існуючих проблем у межах локальних екосистем.

У запорізькому регіоні ми вважаємо за доцільне розробити концепцію розвитку санаторно-курортної сфери. Базові положення концепції мають стати основою Програми розвитку санаторно-курортної сфери, туризму і відпочинку у Запорізькій області на 2012–2017 рр.

Метою Програми має бути визначено забезпечення комплексного вирішення пріоритетних проблем розвитку курортів та основних туристичних центрів області, покращання якості та розширення асортименту рекреаційних послуг, що сприятиме підвищенню конкурентоспроможності рекреаційної сфери запорізького регіону на вітчизняному та світовому ринку рекреаційних послуг; збереження, відновлення та покращання здоров'я громадян України.

Для досягнення поставленої мети Програмою передбачається реалізувати такі основні завдання:

1. Забезпечити раціональне та ефективне використання природних рекреаційних та історико-культурних ресурсів.

2. Розробити генеральні плани та схеми забудови курортів і туристичних центрів.

3. Провести науково обґрунтоване зонування території області за показниками рекреаційної місткості згідно з нормами антропогенного навантаження на ландшафт.

4. Провести реконструкцію та модернізацію санаторно-курортних, відпочинкових і туристичних закладів, створити матеріально-технічну базу для розвитку зимових видів спорту та туризму у гірській місцевості області, реконструкцію агроосель для розвитку сільського (зеленого) туризму тощо.

5. Підвищити якість і розширити асортимент рекреаційних послуг.

6. Провести реконструкцію існуючих і будівництво нових автомобільних доріг до рекреаційно-туристичних центрів, створити інфраструктуру розвитку автотуризму (зок-

рема, об'єктів автосервісу), яка б за рівнем функціонування наближалася до міжнародних стандартів.

7. Піднести на якісно вищий рівень стан інфраструктури і сервісної мережі курортно-туристичних центрів.

8. Створити сприятливі економіко-правові та організаційні умови для залучення приватного сектора у сферу рекреаційного обслуговування.

9. Здійснити систему заходів щодо науково-організаційного забезпечення розвитку рекреаційно-туристичного комплексу області.

10. Створити сприятливі умови для залучення вітчизняних та іноземних інвестицій у розвиток рекреаційної сфери.

11. Створити інформаційну базу даних щодо наявних рекреаційно-туристичних об'єктів, природно-рекреаційних ресурсів та історико-культурних пам'яток області.

12. Забезпечити популяризацію рекреаційного продукту області на вітчизняному та світовому ринку рекреаційних послуг.

13. Провести сертифікацію закладів розміщення та функціонуючих при них.

14. Впровадити стандартизацію і сертифікацію основних видів санаторно-курортних і туристичних послуг.

15. Налагодити систему підготовки висококваліфікованих кадрів для рекреаційної сфери.

16. Забезпечити систематичну перепідготовку та підвищення кваліфікації працівників сфери рекреації та туризму (тренінги, курси, семінари, стажування, навчально-рекламні поїздки тощо).

17. Активізувати міжнародну співпрацю у сфері рекреації та туризму.

18. Удосконалити систему управління рекреаційною сферою на рівні області, адміністративних районів і міст.

Першочергові та найважливіші завдання щодо розвитку санаторно-курортної сфери, відпочинку і туризму в області мають бути подані в розрізі основних пріоритетних напрямів Програми:

1. Розробка генеральних планів та схем забудови курортів і туристичних центрів. Облаштування територій (1,7% зведеного фінансування Програми).

2. Збереження, відновлення і раціональне використання рекреаційних ресурсів (28,0%).

3. Природоохоронні заходи на рекреаційних територіях (21,7%).

4. Розвиток матеріально-технічної бази санаторно-курортної сфери, туризму і відпочинку (41,3%).

5. Транспортне забезпечення (2,8%).

6. Розвиток інфраструктури і сервісної мережі (2,3%).

7. Інформаційне забезпечення. Сертифікація туристичних послуг (0,6%).

8. Підготовка кадрів (0,15%).
9. Наукове забезпечення (0,06%).
10. Міжнародне співробітництво (1,2%).
11. Управління (0,19%).

Фінансування заходів з охорони довкілля та збереження, відновлення і раціонального використання рекреаційних ресурсів становить майже половину фінансового забезпечення Програми (49,7%). Ще 1,7% фінансування має бути передбачено на коригування містобудівної документації (генеральних планів і схем забудови) курортів і рекреаційних центрів, що також має безпосереднє відношення до екологічно збалансованого розвитку територій, оскільки передбачає коригування зон санітарної охорони, розширення зон короточасної рекреації та резервування територій для розвитку рекреації в майбутньому.

Досить потужний екологічний блок Програми об'єктивно виправданий, оскільки саме стан довкілля та санітарний стан санаторно-курортних територій викликає неабияке занепокоєння.

На природоохоронні заходи на рекреаційних територіях має бути передбачено 21,7% зведеного фінансування Програми і, в основному, це стосуватиметься курортів області. На будівництво і реконструкцію водозаборів, водоочисних споруд, резервуарів, водопроводів і каналізації, підприємств з утилізації твердих побутових відходів і сміттєзвалищ, теплопостачання курортів планується використати 94,9% усіх коштів. Реалізація цих заходів дасть можливість значно покращити якість питної води, санітарний стан курортів.

Значна частка фінансування Програми має бути спрямована також на розвиток матеріально-технічної бази санаторно-курортної сфери, в основному на реконструкцію і модернізацію існуючих санаторно-курортних закладів та покращання їх комунальної інфраструктури (водо-, газо- і теплопостачання), розширення і будівництво лікувальних корпусів, медичних кабінетів, лікувально-діагностичних і лікувально-оздоровчих центрів, придбання медичної апаратури й обладнання, модернізацію зв'язку (телефонізація, кабельне і супутникове телебачення, Інтернет), будівництво і реконструкцію спортивних споруд (басейнів, спортзалів, тренажерних залів) і майданчиків, відкриття служб побутового обслуговування (перукарні, пункти прокату, сауни тощо), проведення благоустрою території, відпочинкових і паркових зон.

На курорти області передбачається спрямовувати майже дві третини коштів, які закладені у підпрограмі розвитку матеріально-технічної бази санаторно-курортної сфери, туризму і відпочинку (70,9%).

Щодо інших підпрограм до виконання заплановані окремі заходи з відносно незначними фінансовими асигнуваннями.

Враховуючи множинність і різноаспектність завдань щодо практичної реалізації Програми, нами був розроблений механізм, за яким засоби реалізації умовно були згруповані за напрямками: наукові і нормативно-правові; економічні; фінансово-кредитні; рекламно-інформаційні та маркетингові; організаційно-управлінські.

Стосовно санаторно-курортної сфери та тих проблем, які потребують невідкладного вирішення, серед запропонованих механізмів виділяють [6, с. 49]:

- внесення змін і доповнень до законодавчих та нормативно-правових актів з метою створення сприятливого правового поля щодо залучення до розвитку санаторно-курортної сфери вітчизняних і зарубіжних інвесторів;
- покращення ефективності функціонування закладів санаторно-курортної сфери шляхом створення більш сприятливих умов господарювання, зниження податкового тиску, запровадження гнучких систем платежів за природні, у тому числі лікувальні, ресурси, надання їм більшої фінансової незалежності;
- запровадження ефективних схем роздержавлення нерентабельних об'єктів та об'єктів незавершеного будівництва санаторно-курортної сфери, у тому числі тих, які згідно з чинним законодавством (ст. 26 Закону України "Про курорти") приватизації не підлягають;
- забезпечення підготовки висококваліфікованих кадрів для санаторно-курортних закладів, а також менеджерів-курортологів, фахівців курортної справи.

У сфері санаторно-курортного обслуговування населення, формування та розвитку курортної інфраструктури до тих закладів, де державний сектор працює неефективно, варто, де це необхідно, застосувати нові організаційно-економічні форми господарювання, перехід до яких відбуватиметься шляхом роздержавлення та зміни форми власності і сприятиме: консолідації виробничо-господарської діяльності підприємства; координації зусиль у вирішенні складних технічних, фінансових, соціально-економічних проблем; забезпеченню захисту загальних інтересів; кооперуванню у виробничій діяльності.

У тих випадках, коли в акціонерних товариствах з державною часткою власності існують проблеми узгодження інтересів держави та інших акціонерів, необхідно розробити та запропонувати адекватну організаційну структуру, систему управління і розподілу доходів від володіння корпоративною часткою державної власності в акціонерних товариствах. До найважливіших питань з удосконалення управління державними корпоративними правами, які вимагають урегулювання, варто віднести:

- визначення оптимальної структури державного сектора у санаторно-курортній сфері;
- запровадження нової системи управління державною часткою з урахуванням світового досвіду та загальноприйнятих принципів корпоративного управління;
- створення додаткових умов для інвестування у санаторно-курортні об'єкти державної власності шляхом упорядкування їх фінансових потоків, у тому числі на основі вдосконалення дивідендної політики;
- запровадження системи моніторингу фінансово-господарської діяльності рекреаційних підприємств державної власності у процесі розробки та реалізації ефективної системи перспективного, поточного й оперативного фінансово-економічного планування;
- забезпечення ефективного менеджменту в державному секторі, у тому числі на основі розробки ефективного механізму реалізації функцій представників Фонду держмайна України з управління акціями (частками) господарських товариств, які перебувають у державній власності;
- удосконалення законодавчого забезпечення корпоративного управління, прискорення прийняття Законів України “Про акціонерні товариства”, “Про управління об'єктами державної власності”.

Особливої уваги потребують механізми залучення інвестиційних ресурсів у розвиток санаторно-курортних територій. Це питання, з огляду на його важливість, вимагає додаткових більш детальних напрацювань.

Серед проблем державної інвестиційної політики в курортно-оздоровчій справі виділяють [2, с. 83]:

- необхідність удосконалення правової основи залучення інвестицій;
- упровадження ефективних схем і форм залучення інвестиційних ресурсів;
- відпрацювання умов реалізації інвестиційних проектів, гарантійних зобов'язань учасників інвестиційного процесу;
- відкритість і широка поінформованість про інвестиційні проекти, умови конкурсів і тендерів.

Практика інвестиційної діяльності у сфері санаторно-курортних послуг засвідчує, що залежно від напрямку залучення інвестицій, обсягів інвестиційних пропозицій, термінів реалізації проектів, форм участі у спільних проектах, кількості учасників, розподілу прав і обов'язків щодо їх частки власності, форми отримання дивідендів доцільними видаються такі форми залучення інвестицій [1, с. 35]:

1. Створення спільних підприємств (ВАТ, ЗАТ).

2. Лізинг (для придбання медичного обладнання, устаткування, транспортних засобів, новітніх технологій тощо).

3. Залучення коштів міжнародних фондів і програм: Європейського банку реконструкції і розвитку, підтримки малого і середнього бізнесу, благодійних фондів, програм з охорони довкілля, підтримки розвитку місцевих громад тощо.

4. Створення локальних зон вільного підприємництва рекреаційного типу з дією на їх території спеціального режиму інноваційно-інвестиційної, податкової, кредитної, валютної, господарської та митної політики.

Важливу роль у формуванні позитивного іміджу санаторно-курортних територій, інформування про обсяги та структуру санаторно-курортних пропозицій, інвестиційні проекти і можливості розвитку курортного бізнесу та вирішення ряду інших питань рекламно-інформаційного характеру матиме реалізація завдань [3, с. 124]:

- створення інформаційної бази даних про кількісний, якісний і динамічний (ретроспективний і перспективний) стан ресурсного потенціалу і систем курортно-оздоровчого комплексу, про потреби для існуючого та прогнозованого розвитку курортного господарства і природокористування;
- узагальнення і використання даних маркетингових, соціологічних досліджень, вибірових обстежень з вивчення попиту на курортно-оздоровчі послуги на вітчизняному і світовому ринках;
- формування зводу відомостей про конкурентне середовище і ринки збуту (аналогічні курорти України, близького зарубіжжя і світу, їх стратегії розвитку, спільні сегменти потенційних споживачів санаторно-курортних послуг), тенденції на ринках санаторно-курортних послуг, інноваційні продукти у курортно-рекреаційній сфері, попит і пропозиції, динаміку витрат на курортно-оздоровчі послуги у структурі витрат домогосподарств;
- розширення участі в міжнародних та національних форумах, конференціях, симпозіумах, салонах, ярмарках, фестивалях тощо з метою обміну досвідом просування курортно-оздоровчого продукту на внутрішні і міжнародні ринки, створення й утвердження позитивного іміджу вітчизняних курортів;
- створення мережі інформаційних курортних порталів в Інтернеті з метою широкого інформування і реклами.

Наявність повної, достовірної, оперативної інформації – необхідна умова забезпечення ефективного державного управління розвитком санаторно-курортних територій,

який виступає центральною ланкою в загальних процесах його регулювання.

Головна роль у здійсненні управління сферою діяльності санаторно-курортних територій (зарахування природних територій курортів до надбання народу України [4]) відводиться державним органам управління: Кабінету Міністрів України, спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади з питань діяльності курортів, Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям, іншим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування. На обласному рівні – це відповідні відділи у структурі управління охорони здоров'я та управління курортів і туризму облдержадміністрацій.

Подвійне підпорядкування курортно-рекреаційної сфери створює додаткові проблеми і так в непростому процесі прийняття виважених і узгоджених управлінських рішень з метою створення оптимальних умов комплексного екологічно збалансованого розвитку санаторно-курортних територій. Широке коло повноважень центральних органів виконавчої влади, особливо стосовно курортів загальнодержавного значення, суттєво обмежує поле діяльності і міру впливу органів місцевого самоврядування на управлінські процеси на місцях. При таких підходах питання комплексного розвитку санаторно-курортних територій при одночасному врахуванні потреб розвитку територіальної громади практично перебувають поза сферою інтересів державних органів виконавчої влади і не лише центральних, а й дуже часто – обласних і районних.

Цей дисбаланс структури державного управління санаторно-курортними територіями необхідно ліквідувати шляхом надання більших повноважень, а головне, реальних важелів впливу органам управління на місцях та територіальним громадам. Адже саме представницькі органи влади на місцях у межах своїх повноважень і компетенції здійснюють комплексне управління розвитком території та через відповідні нормативно-правові й адміністративні важелі регулюють процеси рекреаційного освоєння її потенціалу та хід виконання конкретних завдань на місцях.

Організаційна структура державного управління розвитком санаторно-курортних територій на місцях передбачає як урахування інтересів її структурних підрозділів (курортно-оздоровчої екосоціосистеми, виробничих та інфраструктурних галузей, територіальної громади), так і створення та функціонування в її структурі підрозділів, які формують потужне інформаційне поле і базу даних для побудови достовірних та реалістичних прогнозів і планів, розробки ком-

плексних програм розвитку. На нашу думку, до таких структур належать: моніторинговий центр (служба санітарно-епідеміологічного нагляду, гідрогеологічні режимно-експлуатаційні станції, держнаглядохоронпраці); інформаційно-аналітичний центр; центр розвитку та інновацій.

Служби моніторингового центру здійснюють загальний нагляд за станом довкілля (станом природних лікувальних ресурсів, якісними параметрами стану літосфери, гідросфери, атмосфери), формують узагальнені зведення та рекомендації щодо його покращання.

Інформаційно-аналітичний центр займається збором, обробкою та узагальненням внутрішньої та зовнішньої інформації щодо курортно-оздоровчої території, формує бази даних і банк інформації, здійснює рекламно-інформаційну діяльність.

Центр розвитку та інновацій здійснює моніторинг і попередню експертизу інноваційних проектів і технологій у курортно-рекреаційній сфері, формує альтернативні варіанти прогнозів розвитку курортно-оздоровчої території, узгодження й адаптацію загальнодержавних і регіональних програм розвитку для конкретної курортно-оздоровчої території.

Зважаючи на особливий статус санаторно-курортних територій для великих та перспективних курортів доцільно при місцевих органах виконавчої влади створити радничий орган – науково-консультаційну раду з екологів, курортологів і бальнеотерапевтів, економістів і спеціалістів з економіки природокористування та просторового розвитку, маркетологів і менеджерів курортної справи.

Формування дієвої управлінської структури на місцях сприятиме успішній реалізації завдань узгодження загальнодержавних інтересів розвитку курортно-рекреаційної сфери з інтересами територіальних громад, комплексному і ефективному екологічно збалансованому розвитку курортно-оздоровчої території.

IV. Висновки

Реалізація концепції розвитку курортно-оздоровчих територій відбувається за умов використання певних організаційних форм. У цьому випадку найбільш доцільною формою реалізації концепції вбачається розробка цільових комплексних програм відповідних рівнів: державної, регіональної (обласної), локальної (конкретної курортно-оздоровчої території).

Програма дає можливість комплексного і взаємоузгодженого підходу до вирішення завдань різних рівнів, характеру, масштабу, сфери прояву, терміну, а також фінансових і ресурсних потреб на її реалізацію. У межах одного програмного документа узгоджується виконання за-

вданий на рівні координації дій між виконавцями, ресурсним, матеріальним і фінансовим забезпеченням, термінами реалізації, різними управлінськими рівнями в рамках окремих підпрограм та у їх взаємному поєднанні.

Комплексні програми розвитку курортно-оздоровчих територій регіону дають можливість найбільш повно узгоджувати галузеву специфіку розвитку санаторно-курортних і відпочинкових субгалузей із завданнями ефективного й оптимального соціально-економічного розвитку окремих територій на засадах екологічної збалансованості.

Література

1. Гетьман В.І. Курортно-рекреаційні системи Українських Карпат / В.І. Гетьман // Український географічний журнал. – 1999. – № 3. – С. 34–37.
2. Гулич О.І. Програмно-цільовий підхід як механізм регулювання екологічно збалансованого розвитку курортно-оздоровчих територій / О.І. Гулич // Культура народів Причорномор'я. Т. 3. – 2004. – № 55. – С. 81–83.
3. Гулич О.І. Екологічно збалансований розвиток курортно-оздоровчих територій та його концептуальні положення / О.І. Гулич // Регіональна економіка. – 2004. – № 4. – С. 120–126.
4. Закон України “Про курорти” від 05.10.2000 р. № 2026-3 // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2000. – № 50. – С. 433.
5. Курортні ресурси України / під ред. М.С. Лободи. – К.: ЗАТ “Укрпроф-оздоровниця”, ТАМЕД, 1999. – 344 с.
6. Орлов А. Правові проблеми визначення понять курортних, лікувально-оздоровчих і рекреаційних територій / А. Орлов // Підприємство, господарство і право. – 2000. – № 5. – С. 48–50.

Шапран М.В. Регіональні програми як складова державної політики щодо розвитку санаторно-курортних територій в Україні

Анотація. У статті досліджено особливості формування територіальних санаторно-курортних систем, етапи регіонального розвитку курортно-рекреаційної сфери, проблеми державної інвестиційної політики в курортно-оздоровчій справі, запропоновано Програму розвитку санаторно-курортної сфери, туризму і відпочинку у Запорізькій області на 2012–2017 рр.

Ключові слова: санаторно-курортна територія, державна політика, програма, концепція, екологія, екосистема, державні корпоративні права.

Шапран М.В. Региональные программы как составляющая государственной политики относительно развития санаторно-курортных территорий в Украине

Аннотация. В статье исследованы особенности формирования территориальных санаторно-курортных систем, этапы регионального развития курортно-рекреационной сферы, проблемы государственной инвестиционной политики в курортно-оздоровительном деле, предложена Программа развития санаторно-курортной сферы, туризма и отдыха, в Запорожской области на 2012–2017 гг.

Ключевые слова: санаторно-курортная территория, государственная политика, программа, концепция, экология, экосистема, государственные корпоративные права.

Shapran M. Regional Programs as Constituent of Public Policy in Relation to Development of Sanatorium-Resort Territories in Ukraine

Annotation. The author probes in the article the features of the territorial sanatorium-resort systems forming, stages of regional development of sanatorium-resort sphere, problem of public investment policy, on resort-health business, offeres a Program of development of sanatorium-resort sphere, tourism and rest in the Zaporozhia area on 2012–2017.

Key words: sanatorium-resort territory, public policy, program, conception, ecology, constitutional corporate laws.

УДК 353.2

ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ (В ПАРАДИГМІ СУЧАСНОГО МАРКЕТИНГУ)

Яковлєва Ю.О.

кандидат політичних наук, доцент
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

I. Вступ

Однією з найважливіших проблем для сучасної України є процес інтеграції в Євро-союз, як визначальний фактор зміцнення державної незалежності, безпеки, політичної й економічної стабільності країни та забезпечення добробуту громадян. Важливе значення для вирішення стратегічних завдань у контексті європейської інтеграції має збалансований регіональний розвиток країн-кандидатів, оскільки регіони, спроможні самостійно й ефективно функціонувати, значною мірою впливають на конкурентоспроможність країни. Основні положення регіональної політики спільноти сформульовані в Єдиному Європейському Акті (1986 р.): "Спільнота намагається скоротити диспропорції між різними регіонами та ліквідувати відсталість регіонів, які перебувають у несприятливих умовах".

Досвід країн, які нещодавно приєдналися до спільноти, показує, що для формування відповідного потенціалу регіонів необхідне створення цілісної регіональної соціально-економічної системи, зорієнтованої на задоволення потреб та інтересів мешканців регіону. У період підготовки до приєднання було здійснено прискорену реорганізацію системи територіального самоуправління, впроваджено сучасні форми управління – стратегічне управління, управління комунікаціями та комп'ютерними системами інформації, маркетингове управління. Серед наукових праць, у яких досліджуються проблеми маркетингового управління регіонами в цілому та його окремі аспекти, необхідно виділити публікації таких вітчизняних та зарубіжних учених, як А. Ахламов [6], О.Ігнатенко [2], В. Лангер [11; 12], В. Мамонова [4], Н. Миколайчук, А. Панасюк [16]. Проте, як зазначає український дослідник Н. Мандюк, цей напрям досліджень – маркетингове управління регіонами – лише починає розвиватися.

II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз концепції промислової діяльності регіональних суб'єктів, яка виникла в рамках територіального маркетингу, а також характеристика знарядь політи-

ки просування регіонів як важливого фактора підвищення їх конкурентоспроможності.

III. Результати

Використання маркетингу в управлінні регіонами зумовлене тим, що маркетинг, як популярна галузь економічної науки та практики, все ширше застосовується не тільки в діяльності підприємств-виробників ринкових товарів та послуг, а й у інших сферах життєдіяльності, в тому числі в інституціях non-profit, громадських організаціях та товариствах, комунальних підприємствах, органах місцевого самоврядування.

Маркетингове управління регіоном можна визначити як спосіб управління, основою якого є реалізація завдань територіального суб'єкта через оптимальне задоволення потреб територіальної громади за допомогою інструментів маркетингу. Головною метою в маркетинговому управлінні є забезпечення добробуту мешканців регіону, який оцінюється за такими показниками, як стан довкілля, стан забезпечення житлом, функціонування торгівельної мережі, розвиток транспорту та засобів комунікації, можливість здобуття освіти, розвиток осередків культури, доступність служби охорони здоров'я, безпека, рекреація та відпочинок.

Маркетингові заходи, які здійснюють територіальні (регіональні) суб'єкти, відносять до територіального маркетингу як особливості сфери маркетингового мислення. Концепція територіального маркетингу, як стверджує польський учений А. Панасюк, є філософією реалізації цілей, запланованих територіальними суб'єктами, в умовах конкурентної боротьби за здобуття обмежених ресурсів. В основі цієї концепції лежить переконання, що територіальний суб'єкт може досягти успіху тільки за умови орієнтації на "клієнтів-партнерів" [16, с. 151–157]. У цілому територіальний маркетинг – це суспільний і управлінський процес, спрямований на реалізацію цілей територіальних суб'єктів за допомогою використання засобів і можливостей розвитку для задоволення потреб населення та зовнішніх суб'єктів, діяльністю яких зацікавлена конкретна територія [9, с. 11–16].

Основою маркетингових заходів, як правило, є комплекс інструментів впливу на ринок – маркетинг-мікс¹. Композиція маркетингу-мікс, яка вже близько 50 років широко використовується в різних сферах бізнесу, останнім часом успішно адаптується до багатьох форм некомерційної діяльності, тому без перешкод може застосовуватися і в рамках територіального маркетингу. Ряд польських учених вважає, що в територіальному маркетингу найбільш ефективною є розширена композиція маркетингу-мікс з п'яти елементів, висунута Ф. Котлером: продукту, ціни, розподілу, просування та персоналу [3, с. 293].

Просування (промоція) – це форма комунікації ринкових суб'єктів, тобто offerentів, зі споживачами, кооперантами, конкурентами тощо. Просування охоплює заходи та знаряддя, які дають змогу інформувати оточення про організацію та її ринкову пропозицію. У структурі маркетингу-мікс просування є елементом, який має вирішальне значення для створення іміджу організації в ринковому оточенні, підвищення її конкурентоспроможності та в результаті – збільшення попиту на її пропозицію.

У територіальному маркетингу метою просування, як засобу пропагування регіонального продукту на зовнішньому ринку, є створення позитивного образу регіону, який привабить клієнтів. У це завдання входить представлення (демонстрація) переваг території і розташування регіону, підкреслення його переваг для підприємців, інвесторів, професійно активної частини населення, молоді і туристів не з регіону. Крім економічних характеристик регіону, маркетингові заходи повинні експонувати також особливості природного, культурного та наукового середовища [14, с. 101].

Стратегія в територіальному маркетингу не може копіювати маркетингові стратегії, що застосовуються у сфері товарів та послуг, проте в її основу покладені ті самі принципи.

Політика просування регіону – це така діяльність територіальних суб'єктів (органів місцевого самоврядування, підприємств і організацій), яка за допомогою промоційних знарядь визначає конкретні, властиві для певного суб'єкта, комерційні або соціальні цілі. Мета регіональної політики просування виникає з системи загальних цілей суб'єкта, зокрема прийнятої маркетингової стратегії [14, с. 95–96]. Промоційна діяльність кожного з регіональних суб'єктів є складовою формально опрацьованої політики просування регіону – у вигляді самостійного документа

або істотної частини маркетингової стратегії регіону.

Дослідники зазначають, що вирішальну роль у розвитку конкуренції регіонів відіграють умови, у яких функціонують підприємства й організації та населення, тоді як мета конкуренції визначається попитом і пропозицією на зовнішніх ринках. З погляду ринку конкуренція регіонів є відповіддю на попит, яка поступає від мобільного капіталу, туризму, визначних подій, таких як спортивні змагання, конференції, ярмарки, виставки тощо, а також на необхідність розміщення сучасної інфраструктури – підприємств транспорту, аеропортів, резиденцій міжнародних корпорацій, урядових інституцій і агентств. Наприклад, польські регіони конкурують між собою також за вищу якість життя, вищі екологічні стандарти, за дотації від уряду, Євросоюзу, міжнародних фондів [10; 18]. Отже, поняття конкурентоспроможності регіону можна розуміти як перевагу над іншими регіонами у конкретній сфері суспільно-економічної життєдіяльності. Здобуття переваги є спільною метою, до якої прагнуть місцеві економічні суб'єкти й адміністрація і яка має вирішальне значення для подальшого розвитку регіону та досягнення економічного успіху, насамперед, зростання добробуту населення регіону.

До основних факторів конкурентоспроможності регіонів польські автори фундаментального дослідження “Територіальний маркетинг” [15] відносять:

- високоефективне економічне та соціальне середовище регіону, з високою стимулювальною здатністю;
- наявність підприємств, які впроваджують інновації краще й більше, ніж в інших регіонах;
- зручне розташування території, доступність;
- якість життя населення;
- стабілізація міграційних рухів;
- якість публічних послуг місцевої влади;
- якість довкілля, його резерви, рівень привабливості;
- ефективність управління місцевої влади [15, с. 113–114].

Конкурентні процеси в регіонах можна проаналізувати в об'єктивному та суб'єктивному аспектах. Об'єктивно конкурентоспроможність – це здатність локального й зовнішніх ринків задовольнити потреби і попит на товари та послуги, забезпечуючи регіон високий і стабільний прибуток. Водночас, суб'єктивний аспект конкурентоспроможності регіонів визначається діями влади і громадських організацій, які здійснюються на їх інституціональному рівні. Транспонуючи ці положення на таку “специфічну категорію, якою є послуги територіальній громаді, – вважає український вчений О. Ігна-

¹ Маркетинг-мікс – це система, що складається з 4-х інструментів маркетингу: продукту, ціни, розподілу і просування [1].

тенко, – надавач послуг отримує можливість вирішувати довгострокові стратегічні завдання розвитку, опановувати нові сфери діяльності та пропонувати в них нові послуги, пристосовуватися до мінливих умов кон'юнктури ринку” [2, с. 216].

Узагальнюючи ці положення, можна стверджувати, що публічна влада виступає водночас як:

- виробник публічних послуг у регіоні;
- суб'єкт політики, який сприяє підвищенню об'єктивної конкурентоспроможності регіону в цілому та конкурентоспроможності конкретних підприємств, що функціонують в регіоні;
- публічна інституція, що конкурує з іншими гілками влади і організаціями (в тому числі за дотації і субсидії, залучення інвесторів, приваблення туристів, перемогу на чергових виборах тощо) [16, с. 154].

Оскільки в цьому контексті метою регіонів є підвищення їх ринкової привабливості, необхідним маркетинговим інструментом для її реалізації є просування.

Система промоції регіону функціонує у конкретному середовищі і залежить від економічних, суспільних та технологічних факторів. Як і загальна концепція маркетинг-мікс, інструменти промоції регіону запозичені з маркетингової концепції просування товарів і послуг, тобто концепції promotion-mix. Слід підкреслити, що знаряддя просування, де б вони не використовувалися, – це внутрішньо зінтегрований комплекс, тому суб'єкти, розпочинаючи промоційну кампанію, повинні заздалегідь визначитися, які інструменти будуть використовувати, з якою інтенсивністю і як окремі знаряддя будуть пов'язані між собою. У зарубіжній маркетинговій літературі можна знайти немало пропозицій класифікації складових промоції-мікс, але об'єктивно можна виокремити кілька основних її елементів:

- аквізицію (особистий продаж);
- рекламу;
- public relations;
- publicity;
- додаткове просування;
- спонсорінг [13, с. 93].

Слід зазначити, що в промоції регіону не всі з цих елементів можуть використовуватися з однаковою інтенсивністю: аквізиція та спонсорінг мають маргінальне значення, а додаткова промоція може застосовуватися у дуже обмеженому обсязі.

Як правило, в політиці просування регіону першопланова роль відводиться рекламі, при цьому використовуються найчастіше типові канали розповсюдження: телебачення, радіо, газети і журнали, видавництва, зовнішня реклама та Інтернет. Напевно, далеко не всі канали можна з однаковою

успіхом використовувати для регіональної промоції, зокрема через обмежену можливість їх впливу на цільові групи, різний рівень ефективності та високу вартість. У пропагуванні регіону визначальним чинником є вмілий вибір каналів, відповідний до мети реклами і адресатів рекламних заходів – населення, туристів, інвесторів.

Ефективність інформаційної політики регіону залежить також від застосування знарядь з арсеналу public relations, які допомагають підвищити ринкову вірогідність, засвідчити широкий діапазон діяльності і вміння швидко реагувати на ринкові імпульси. Інший вимір public relations відноситься до внутрішніх завдань політики промоції регіону – створити позитивний імідж серед місцевого населення, добитися ідентифікації локальної громади з політикою органів самоврядування через спільні зусилля в реалізації запланованих цілей і можливість одержати спільну користь.

Деяко відмінний характер має інший, часто недооцінюваний інструмент промоції-мікс – publicity у формі безплатного доступу до засобів масової інформації. Регіональні ринкові суб'єкти повинні використовувати можливість надання через пресу, радіо, телебачення інформації про пропозицію, масштаби своєї діяльності в регіоні й особливо про цікаві заходи та події (events), які організовуються в регіоні.

Ще один засіб просування регіону – це додаткова промоція, дії, спрямовані на інтенсифікацію сприймання оточенням пропозиції регіону за допомогою системи заохочень, елементів, пов'язаних з цінovими інструментами, додаткових вигод від використання пропозиції у відповідному часі. Наприклад, у курортних зонах, де попит на туристичні послуги має сезонний характер, рекомендується застосування цінovих заохочень для довження сезону. Вирішальний вплив тут має відповідна відпочинкова та рекреаційна інфраструктура та пропозиція як з боку підприємств, так і територіальна.

Для реалізації регіональної політики просування використовуються промоційні матеріали, до найефективніших з них, на думку Т. Марковського, належать такі:

- рекламні фолдери про місто, адресовані населенню, туристам, організаторам туризму;
- економічні інформатори для інвесторів і підприємців;
- адресовані до інвесторів каталоги нерухомості, яку можна упорядкувати або використати;
- каталоги локальних фірм з пропозицією співпраці і кооперації, адресовані до підприємців [14, с. 129].

Одним з найбільш ефективних допоміжних знарядь промоції останнім часом є Інте-

рнет, важко уявити собі регіон в Європі, який уникає цієї форми викладу в контактах з ринком. Однак, сторінка в Інтернеті не повинна ставати єдиним способом вирішення завдань просування регіону. До того ж важливо, щоб інформація, доступна в Інтернеті, мала виразну графічну форму, по можливості повну й актуальну інформацію, а також встановлювала інтерактивні контакти з користувачами Інтернету. А це вимагає залучення фахівців з великим досвідом.

Важливою детермінантою регіональної конкурентоспроможності в Європі є марка регіону. Марка є неоднозначною маркетинговою категорією і визначається як назва, поняття, знак, символ, рисунок або їх поєднання, призначені для ідентифікації товарів чи послуг одного продавця чи групи продавців і відрізнення їх товарів від товарів та послуг конкурентів [17, с. 13–14]. Адаптуючи дефініцію марки до специфіки промоції регіонів, можна визначити завдання марки як ідентифікацію пропозиції регіону і відрізнення її від пропозиції конкурентів. Стратегія створення марки, прийнята ринковим суб'єктом, зобов'язує його постійно постачати споживачам комплекс якостей і вигод від купленого продукту. При цьому суб'єкти, які виступають на ринку зі своєю маркою, здобувають ряд переваг, а саме:

- вищу ефективність маркетингових дій;
- лояльність покупців,
- більш вигідне співвідношення ціна/прибуток;
- розширення марки;
- активізацію посередників;
- конкурентну перевагу [7, с. 339].

За допомогою марки регіон може будувати свою ринкову позицію. Дії, спрямовані на створення марки, відносяться до компетенції органів регіонального самоуправління. У Польщі у структурах виконавчих комітетів воєводств¹ створені організаційні підрозділи, відповідальні за просування регіону і, в тому числі, організацію заходів, пов'язаних з маркою регіону. Фактором, вирішальним для вибору марки як інструмента будівництва конкурентоспроможності регіону, є відповідний образ регіону і висока якість його пропозиції. До регіональних структур, які реалізують політику просування, залучаються регіональні маркетингові організації, діяльність яких спрямована на комплексні промоційні дії у співпраці з іншими регіональними суб'єктами – публічними інституціями, освітніми закладами, господарчими і громадськими організаціями, підприємствами, а також населенням.

Створення марки регіону вимагає участі всіх креаторів марки, тобто суб'єктів, які

утворюють ринкову пропозицію. Їх дії спрямовані – паралельно з забезпеченням якості пропозиції і організацією маркетингових, переважно промоційних, заходів – на визначення структури марки, відповідної до запитів оточення. Споживачем і одночасно ринковим верифікатором марки регіону є її адресат, тобто населення, туристи, інвестори. Ця категорія суб'єктів регіону сприймає марку під власним кутом зору. Відомий англійський спеціаліст з брендінгу Т. Емблер вважає, що споживачів маркового продукту приваблюють його переваги над немарковими продуктами – справжні і уявлені [13, с. 181]:

Марка = Функціональні переваги +
Психологічні переваги + Економічні переваги,

або:

Марка = Якість + Образ + Ціна.

Марку регіону, поряд з іншими промоційними елементами, повинні підтримувати ідентифікаційні елементи (тотожність і образ), які сприяють реалізації суспільних і економічних завдань на території регіону. Слід підкреслити, що основною умовою створення марки регіону є якість пропозиції і її постійне вдосконалення. Це вимагає застосування маркетингової концепції до потреб окремих адресатів промоційних заходів і є підставою для будівництва конкурентоспроможності регіону.

Отже, аналізуючи процес побудови конкурентоспроможності регіону через призму маркетингової стратегії і, особливо, використання інструментів промоції, можна стверджувати, що конкурентна діяльність регіонів полягає в самоідентифікації, створенні іміджу і в результаті – створенні марки регіону, яка є показником якості самого регіону, його пропозиції на зовнішньому ринку й якості життя в ньому.

Серед інструментів, які застосовуються для створення іміджу регіону, необхідного для підтримки його марки, першорядне значення мають такі:

- система комунікації регіону з оточенням;
- підтримка діяльності регіону в засобах масової інформації та окремих групах внутрішнього оточення;
- структура витрат на просування;
- система переказу інформації, яка функціонує між регіональними органами самоврядування і населенням та іншими суб'єктами (повідомлення про діяльність, проекти, перспективи розвитку);
- система комунікації регіональної влади з працівниками державних установ.

За даними, наведеними в польському журналі Media & Marketing Polska, органи місцевого самоуправління, реалізуючи

¹ Wojewódzki urząd marszałkowski – у Польщі відповідник обласного виконавчого комітету (прим. автора).

стратегію просування польських міст і регіонів, призначають на ці цілі все більші коштів. Так, наприклад, Дольношльонське воєводство на промоційну кампанію, яка проходила від вересня 1997 до травня 2008 р., виділило з місцевого бюджету 3,8 млн дол. США, Шльонське воєводство на кампанію просування, що проходила у вересні – жовтні 2007 р., витратило 440 тис. доларів. Люблінське воєводство у вересні – листопаді 2007 р. спрямувало 132 тис. дол. США на кампанію, мета якої була сформульована як “створення серед мешканців регіону моди на регіональні продукти і послуги”. У просуванні регіону підкреслюється “люблінська марка” товарів і послуг місцевих виробників. Останніми роками воєводство провело кампанії в кількох країнах Євро-союзу [10, с. 17].

Реалізація концепції просування регіону повинна проходити комплексно, сприяти виконанню запланованих завдань і, насамперед, підвищенню конкурентоспроможності регіону. Програма просування вимагає від її виконавців компетентності й усебічності, навіть якщо промоційні заходи проводяться у відриві від загальної маркетингової стратегії регіону. Відсутність цілісної маркетингової стратегії розвитку регіону не виключає проведення невідкладних або навіть і перспективних промоційних заходів, проте в цьому випадку їх ефективність обмежується. В територіальному маркетингу, як і в комерційних організаціях, знаряддя просування відкривають шлях до практичного використання решти елементів маркетингового комплексу. Сутність політики просування регіону можна показати за допомогою схеми (рис.).



Рис. Складові процеси пропагування регіону

В інституціональному ракурсі у Польщі на початковому етапі промоційні заходи організовують працівники органів місцевого самоуправління, які часто навіть не мають відповідної підготовки, керуються інтуїцією й ентузіазмом. Потім ці функції передаються кваліфікованому і досвідченому персоналу або спеціалізованим організаціям. Місцева влада, насамперед, замовляє в рекламних агентствах виконання маркетингових досліджень і професійно опрацьованих маркетингових стратегій розвитку, на підставі яких у подальшому проводиться активна промоційна діяльність. Так, організовуючи промоційну кампанію польського м. Лодзь на англійському телеканалі BBC, творча група каналу зняла 470 рекламних сюжетів. (Вартість рекламної кампанії – понад 100 тис. дол.) [10, с. 16].

Визначення ефективності витрат на промоційну діяльність є нелегким завданням. Крім таких показників ефективності, як обсяг залучених інвестицій, інтенсифікація туризму, підвищення рівня життя населення, суттєву роль відіграють імідж регіону, сприймання його пропозиції в категоріях марки та рівень впливу застосованих інструментів промоції, а ці результати не можна виразити в цифрах.

IV. Висновки

Приєднання України до ЄС може стати одним з найважливіших моментів у суспіль-

но-економічній історії нашої держави. Результатом цього кроку буде ряд суспільно-економічних змін, у тому числі ліквідація диспропорцій у розвитку регіонів. На сучасному етапі необхідною стає детальна розробка вітчизняних проблем територіального маркетингу відповідно до стандартів європейського регіонального управління. Цінним надбанням для цього процесу є вивчення досвіду сусідніх європейських держав у сфері просування своїх регіонів. З погляду побудови конкурентоспроможності регіону promotion-mix розпочинає маркетингові акції та будує основу для подальших комплексних дій, у яких участь беруть, насамперед, органи державного управління на місцях. Кінцевий результат безпосередньо залежить від уміння використовувати на локальному рівні глобальні закономірності розвитку регіонів Європи. Щоб збудувати імідж країни насамперед потрібно, щоб позитивне враження справляли її регіони – ефективно керовані, економічно розвинуті, які щиро та сердечно вітають далеких та близьких гостей.

Література

1. Голубков Е.П. Маркетинг: Словарь-справочник / Е.П. Голубков. – 2-е изд. – М. : Дело, 2001. – С. 214.
2. Ігнатенко О.С. Формування партнерських відносин щодо надання послуг в межах регіональної громади / О.С. Ігнатенко // Державне управління в умовах

- інтеграції України в Європейський Союз : матеріали наук.-практ. конф. / за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – С. 216.
3. Котлер Ф. Основы маркетинга : пер. с англ. / Ф. Котлер. – М. : Прогресс, 1991. – С. 293.
 4. Мамонова В.В. Методологія управління територіальним розвитком : монографія В.В. Мамонова. – Х. : Вид. Хар ІНАДУ Магістр, 2006.
 5. Мандюк Н.Л. Маркетингове управління розвитком регіональних рекреаційних систем : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. економ. наук : спец. 08.00.05 / Н.Л. Мандюк. – Л., 2008. – С. 3.
 6. Миколайчук Н.С. Теоретично-методологічні основи управління розвитком регіону / Н.С. Миколайчук, А.П. Ахламов ; за ред. Н.С. Миколайчука. – Херсон : Стар, 2007.
 7. Ambler T.A Financial Times Guide to Marketing: From Advertising to Zen. – London : A Division of Financial Times Professional Limited, 1996. – P. 339.
 8. Castenow D. Nowy marketing w praktyce. – Warszawa : Wyd. PWE, 2006. – S. 115.
 9. Cholewa T. Marketing terytorialny a marketing relacyjny // Marketing i rynek. – 2000. – № 12. – С. 11–16.
 10. Goczol B. Przebudzenie marketingowe miast // Media & Marketing Polska. – 2007. – № 32–33. – S. 17.
 11. Langer W. Zarządzanie marketingowe miastem jako narzędzie wspierania rozwoju lokalnego i konkurencyjności/Współczesne procesy integracyjne w wymiarze społeczno-ekonomicznym / pod red. J. Adamczyka. – Rzeszów : Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, 2003. – S. 311.
 12. Langer W. Jednostka terytorialna w procesie przemian rynkowych / Marketing i zarządzania w warunkach integracji europejskiej / pod red. J. Adamczyka, Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej, nr 5(225), Rzeszów, 2006.
 13. Łuczak A. Wizerunek jako element strategii marketingowej miasta/ Marketing terytorialny / pod red. T. Markowskiego. – Warszawa : Wyd. Polskiej Akademii Nauk, 2006. – S. 181.
 14. Markowski T. Marketing miasta/Marketing terytorialny / pod red. T. Markowskiego. – Warszawa : Wyd. Polskiej Akademii Nauk, 2006. – S. 101.
 15. Marketing terytorialny (pod red. T. Markowskiego), tom CXVI. – Warszawa : Wyd. Polskiej Akademii Nauk, Komitet Zagospodarowania Przestrzennego Kraju, 2006. – S. 114.
 16. Panasiuk A. Promocja jako instrument kształtowania konkurencyjności regionu // Zeszyty naukowe uniwersytetu Szczecińskiego “Ekonomiczne problemy usług”, Nr 12. Tom II. – Szczecin, 2007. – P. 151–157.
 17. Szromnik A. Marketing terytorialny: koncepcja ogólna i doświadczenia praktyczne / Marketing terytorialny / pod red. T. Markowskiego. – Warszawa : Wyd. Polskiej Akademii Nauk, 2006. – S. 33.
 18. Urbanek G. Zarządzanie marką. – Warszawa : PWE, 2002. – S. 13–14.

Яковлева Ю.О. Проблеми управління розвитком регіонів центральної та східної Європи (в парадигмі сучасного маркетингу)

Анотація. У статті розглянуто проблеми використання нових технологій управління регіонами в країнах, які нещодавно вступили в Європейський Союз. Предметом дослідження є методологія *promotion-mix*, яка успішно застосовується у Польщі для пропаганди і розвитку територіальних одиниць.

Ключові слова: управління регіоном, територіальний маркетинг, маркетингове управління, знаряддя промоції, пропаганда регіону, марка регіону, конкурентоспроможність регіону.

Яковлева Ю.А. Проблемы управления развитием регионов центральной и восточной Европы (в парадигме современного маркетинга)

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы использования новых технологий управления регионами в странах, недавно вступивших в Европейский Союз. Предметом исследования является методология *promotion-mix*, которая успешно применяется в Польше для пропаганды и развития территориальных единиц.

Ключевые слова: управление регионом, территориальный маркетинг, маркетинговое управление, орудия промоции, пропаганда региона, марка региона, конкурентоспособность региона.

Jakovleva J. Problems of Developments Management of the Central and Eastern European Regions (in the Paradigm of Modern Marketing)

Annotation. The article examines the problems of using new technologies of regions in countries that recently joined the European Union. The subject of research methodology are “*promotion-mix*”, which is successfully used in Poland for the promotion and development units.

Key words: regional management, regional marketing, marketing management, promotion's tools, promotion of the region, brand of the region competitiveness of region.

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 36.05.001.86(49):36.05.001.73(447)

РОЗВИТОК СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ ДЕРЖАВ ЄС

Малиш М.О.

аспірант Національної академії державного управління при Президентові України, м. Київ

I. Вступ

На початку XX ст. почало зростати соціальне напруження, ці зміни були викликані трансформаціями в економічній та науково-технічній сферах на національному, регіональному та глобальному рівнях.

За таких умов країнам доводилося вирішувати як традиційні проблеми, пов'язані з життєзабезпеченням громадян, їх соціальним захистом і дотриманням основних соціальних прав, так і нові, доволі гострі соціальні питання в більш масштабному значенні, які розгоралися у світовій політиці.

Серед зарубіжних науковців, які досліджували проблеми розвитку соціальної сфери, можна назвати Т. Веблена, В. Ойкена, Т. Парсонса, Дж. Стігліца, Й. Шумпетера та ін.

Значний внесок у вивчення трансформаційних процесів, зокрема у соціальній сфері, у країнах з перехідною економікою зробили вітчизняні вчені: Е. Лібанова, І. Лукінов, Д. Лук'яненко, Ю. Пахомов, С. Сіденко та інші вчені.

II. Постановка завдання

Мета статті – оцінити якість європейського соціального простору сьогодення неможливо без розгляду динаміки побудови єдиного соціального середовища на території Європи в період XX ст. Для усвідомлення нової соціальної політики Європейського Союзу потрібно відстежити динаміку розвитку європейської соціальної моделі з початку її зародження, проаналізувати установчі законодавчі документи, та зробити висновки з цього приводу.

III. Результати

Шлях від зародження Європейської соціальної ідеї до єдиної соціальної політики Європейського Союзу пролягав через декілька століть європейської історії в умовах соціальних колізій, зіткнення різнопланових інтересів на різних рівнях, нерозривно пов'язаних з економічними потрясіннями і політичними конфліктами. Соціально-політичні та соціально-економічні суперечності досягали найбільшої гостроти під час революцій і війн, що охоплювали час від часу європейський континент. Одним із знамень XX ст.

став болісний пошук вирішення складних соціальних проблем і суперечностей. Тому було немало причин, оскільки Європа вступила у XX ст. в умови різкої поляризації, коли невелика група людей сконцентрувала в своїх руках переважну частину національного багатства, тому протистояння в суспільстві наближалось до критичної точки. Наслідки були такими: революція 1905 р. у Росії, жовтень 1917 р., революційні події в Німеччині, Австрії, Угорщині, Фінляндії, виникнення комуністичного руху та Комінтерну. Цей стан справ став одним з чинників, який полегшив перемогу націонал-соціалістів у Німеччині на початку 30-х рр., а до цього прихід до влади режиму Б. Муссоліні в Італії. Поступово визрівала дилема: революція або еволюція як метод вирішення соціальних суперечностей. Найбільш далекоглядна частина представників капіталу та правлячої еліти західноєвропейських держав висунула свою програму вирішення соціальних проблем. Вони виходили з того, що тиском, репресіями, силоміць не забезпечити поступальний розвиток економіки, а відповідну стратегію вигідно будувати з урахуванням суспільних потреб, навіть якщо вони не завжди збігалися з їх власними інтересами, і почали добиватися стабілізації шляхом компромісів [3].

У Західній Європі почала формуватися так звана попереджувальна стратегія, що дала змогу уникати найбільш гострих і небезпечних для економічного зростання та конкурентоспроможності соціальних колізій. Ідеї Д. Кейнса про регульовальну роль держави, забезпечення безперервного процесу суспільного виробництва, втручання держави у вирішення питання про зайнятість тощо були покладені в основу соціально-економічної стратегії правлячих кіл Заходу. Заснована на цій ідеї політика супроводжувалась задоволенням багатьох основних вимог профспілок, які перетворилися на масовий впливовий рух. У більшості країн Західної Європи були проведені соціальні реформи: введення 8-годинного робочого дня,

соціального страхування, збільшення тривалості оплачуваних пропусків, розширення прав і свобод профспілок тощо. Проте складні соціальні проблеми проявили себе з новою силою вже в перші повоєнні роки. Розширився соціальний склад страйкарів, сталося поглиблення соціально-політичного змісту їх платформ. Усе це розвивалося на тлі неблагополучної економічної ситуації. Соціально-політична нестабільність створювала серйозну загрозу для засад суспільства та влади, вона перешкоджала також підйому економіки західноєвропейських країн, заважала відповісти на виклики науково-технічної революції, що народжувалася, у тому числі на зміни в структурі продуктивної частини суспільства, на новий характер робочої сили й інші нові соціальні явища. Опинившись під впливом цих чинників, західноєвропейські уряди стали відчувати гостру потребу у врегулюванні проблем соціального розвитку, використовуючи потенційні можливості капіталізму. Очевидною стала необхідність скоротити розрив, що все збільшувався, між можливостями капіталістичного виробництва в задоволенні потреб мас і реальними умовами життя трудящих. Національні державні системи виявили свою нездатність надати дійсно пропорційного характеру розвитку соціальної сфери, хоча певні спроби були. Вони були відображені у створенні соціальних програм різного роду, покликаних виправити стан справ, який склався. Проте ані за масштабом, ані за рівнем реалізації ці програми не відповідали реальним потребам. У такій ситуації стала очевидною необхідність залагодити гостроту соціальних проблем і забезпечити таким чином умови для економічного зростання, активізувати спроби знайти нові підходи до соціальних питань і зменшити ризик нерівностей у доходах, а також соціальну нерівність. Одним з напрямів такого пошуку стало прагнення вирішувати складні питання соціальної сфери на шляху до європейської інтеграції [3].

Перші договори про створення європейських співтовариств, підписані в 1951 і 1957 рр., означали старт інтеграції в економічній сфері шести країн Європи – Франції, Німеччини, Італії, Нідерландів, Бельгії та Люксембургу. Ці договори стосувалися й питань соціального захисту, проте вони більшою мірою мали декларативний характер. Явний пріоритет серед соціальних прав віддавався праву на працю [4, с. 99].

Якнайповніше, соціальні гарантії були відтворені в Договорі про злиття виконавчих органів ЄСВС, Євратому та ЄЕС, який був підписаний 08.04.1965 р. Відповідно до договору, держави – члени ЄЕС зобов'язалися не вводити обмежень на право проживання та економічну діяльність на території своїх

країн стосовно громадян інших держав, що підписали договір. Особливо підкреслювалася необхідність боротьби з дискримінацією за національною ознакою і забезпечення рівності чоловіків і жінок [4, с. 100].

В Єдиному європейському акті, прийнятому в 1986 р., було поставлено завдання “формування єдиного соціального простору в рамках Співтовариства”, що означало прагнення створити єдину зону захисту соціальних прав. Фактично набір соціальних прав, позначених у перших договорах, не зазнав змін, проте було розширено коло учасників ухвалення рішень в соціальній і економічних сферах, були створені фінансові інститути забезпечення програм у соціальній сфері. Особлива увага була приділена створенню та зміцненню інститутів соціального діалогу на суспільному рівні [4, с. 100].

Прийняття Хартії основних соціальних прав працівників у 1989 р. показало, що інститути Європейського Союзу усвідомлюють важливість “соціального виміру” інтеграції. Текст Хартії був схвалений на сесії Європейської Ради у 1989 р. Особлива увага була приділена питанням галузевої конкуренції [7]. Напрями витрат на соціальні гарантії стали враховуватися компаніями при виборі країни для розміщення капіталу та виробництва. Представники профспілок заявили, що ринковий механізм конкуренції в рамках ЄС підриває завоювання у сфері соціального захисту і може призвести до поступового й непрямого процесу “ерозії” соціальної політики. У Хартії було зафіксовано 12 основних соціальних прав трудящих, які держави – члени Європейського Союзу зобов'язувалися забезпечувати “на належному рівні”. Істотним недоліком Хартії стало те, що її дія обмежувалась правами працівників і не поширювалась на всіх громадян [4, с. 100].

Принципи соціальної політики, викладені в Хартії, були закріплені в Угоді про соціальну політику, що була підготовлена як Додаток до Маастрихтського договору 1992 р. Маастрихтський договір ввів поняття громадянства Європейського Союзу, яке для європейців нерозривно пов'язано із соціальними правами [4, с. 100].

У 1997 р. Великобританія взяла на себе соціальні обов'язки на рівні ЄС. Нові держави – члени ЄС, що приєдналися в 1995 р. – Австрія, Швеція та Фінляндія, також перейняли на себе зобов'язання в соціальній сфері. Саме з кінця 1990-х рр. можна говорити про те, що був створений механізм ухвалення рішень і контролю за здійсненням соціальної політики в рамках Союзу [4, с. 100].

Наступним етапом розвитку соціального виміру європейської інтеграції стало проголошення 17.12.2000 р. Хартії основних прав Європейського Союзу, в якій вперше в істо-

рії Європейського Союзу були поєднанні в одному документі всі громадянські, політичні, економічні та соціальні права. У Хартії закріплені основні права громадян Євросоюзу в громадянській, політичній і соціальній сферах. У преамбулі зазначено, що “людина знаходиться в центрі всіх дій” Союзу і що ця Хартія надає статус громадянина Європейського Союзу, створюючи зону свободи, безпеки та правосуддя [6]. Таким чином, з набуттям чинності Хартією основних прав Європейського Союзу соціальні права мають таке саме значення, як і права в інших сферах [4, с. 100–101].

Отже, інституції, органи та агентства Союзу мають поважати права, що закріплені в ній. Такий самий обов’язок покладається на держави – члени ЄС, які імплементують законодавство Союзу. За процесом дотримання державами – членами та органами Союзу цих обов’язків пильно слідкує Суд Європейського Союзу. Суд також має право тлумачити всі положення Хартії [5].

Проте залишається проблема реалізації закріплених прав та досягнення тих самих гарантій у соціальній сфері на рівні Союзу, які досягнуті в державах з розвинутою системою соціального захисту.

IV. Висновки

Розглядаючи роль Європи як першопрохідника в галузі еволюції соціальних функцій сучасної держави, слід зазначити, що вона виглядає найбільш вражаючою. За півтора століття було пройдено довгий шлях від приватної добродійності й початків державного патронажу до фундаментальних концепцій соціального партнерства, соціальної ринкової економіки та держави добробуту, покладених (в ряді країн – ще до Другої світової війни, а після її – майже всіма країнами Заходу) в основу соціальної політики держави. Вона поширюється на такі сфери соціального життя, як зайнятість і міграція трудящих, прибутки й податки, захист споживачів, освіта, охорона здоров’я, соціальне забезпечення, організація дозвілля й туризм. При цьому уряди керуються не тільки критеріями приватного інтересу, економічної рентабельності, а й критерієм суспільних потреб, який далеко не завжди збігається з ринковими принципами й сприймається державою як результати тривалого тиску соціал-демократичних течій та профспілок [1].

Щодо цього необхідно зробити ряд принципів висновків:

1) система державного регулювання в європейських країнах набула яскраво вираженої соціальної спрямованості. Це докорінно змінило характер усієї системи суспільних відносин у цих країнах порівняно з довоєнною епохою, стало найважливішим свідченням життєздатності сформованого в них суспільства XXI ст. [1];

2) так званий “реальний соціалізм” повністю програв змагання з альтернативною суспільною системою не тільки в економіці, а й у реалізації проголошених соціальних цілей [1];

3) в європейських країнах відбулася докорінна перебудова внутрішніх функцій держави. Якщо раніше вона обмежувалась виключно роллю “охоронця порядку”, що охороняє сформовану суспільну систему з її відносинами власності, соціальною нерівністю, привілеями вищих прошарків і можновладців, то в XXI ст. головним у діяльності держави стало комплексне регулювання економічних і соціальних процесів. Ця найбільша зміна в структурі й призначенні механізмів саморозвитку європейської спільноти спонукає повернутися до фундаментальної проблеми взаємин у трикутнику: “ринкова система виробництва – громадянське суспільство – держава”, і особливо – до аналізу реальної ролі держави в регулюванні відносин між працівниками та працевлагодителями [1].

Метою європейської соціальної політики сьогодення є поліпшення умов праці та підвищення рівня життя, стимулювання трудової зайнятості та створення рівних можливостей, обов’язковий мінімум соціальної захищеності для всіх країн, які є членами Європейського Союзу.

Існує декілька фактів, які, необхідно взяти до уваги при усвідомленні нової соціальної політики ЄС:

- підвищення вкладу соціальної політики в економічне зростання, конкурентоспроможність і соціальну згуртованість завдяки розвитку безперервної модернізації організації праці та реформуванню соціального захисту;
- заохочення інвестицій у дітей і молодь;
- подовження трудового життя за допомогою розширення зайнятості не лише старших за віком працівників, а й молодих людей;
- динамізація демографічних процесів та надання імміграційній політиці більш селективного й інтегрованого характеру для заохочення молодих пар до народження будь-якої кількості дітей;
- забезпечення ефективного управління соціальною сферою в кожній з країн ЄС, зважаючи на відмінності між ними.

Література

1. Барановський Ф. Соціальні аспекти розвитку ЄС як чинник його інтеграційної привабливості [Електронний ресурс] / Ф. Барановський. – Режим доступу: <http://www.politik.org.ua/vid/bookscontent.php3>.
2. Договір про функціонування Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eulaw.ru/treaties/tfeu>.

3. Каргалова М.В. Социальная политика Европейского Союза. Концептуальные аспекты и тенденции развития в 80-90-е годы : дис. на соискание ученой степени д-ра ист. наук : 07.00.03 / М.В. Каргалова. – М., 1999. – 405 с.
 4. Сергеев А.Е. Социальная политика Европейского союза на современном этапе: становление и развитие / А.Е. Сергеев // Известия Российского государственного педагогического университета имени А.И. Герцена – СПб., 2009. – № 93. – С. 99–102.
 5. Терещенко О.С. Міфи про хартію основних прав Європейського Союзу [Електронний ресурс] / О.С. Терещенко. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1728>.
 6. Хартія основних прав Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
 7. Хартія Співтовариства про основні соціальні права працівників [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
-

Малиш М.О. Розвиток соціальної сфери держав ЄС

Анотація. У статті досліджено розвиток та становлення європейської соціальної ідеї від початку ХХ ст. до сьогодення. Розкрито сутність сучасної політики Європейського Союзу в соціальній сфері.

Ключові слова: європейська соціальна ідея, соціальна політика, соціальні права, соціальні обов'язки, європейська інтеграція.

Малыш М.А. Развитие социальной сферы стран ЕС

Анотация. В статье исследовано развитие и становление европейской социальной идеи от начала ХХ в. до современности. Раскрыта сущность современной политики Европейского Союза в социальной сфере.

Ключевые слова: европейская социальная идея, социальная политика, социальные права, социальные обязанности, европейская интеграция.

Malish M. Social Development of the EU

Annotation. This article covers the development of the European social idea since the beginning of the 20th century to the present day. It illustrates the main guidelines of the modern social policy in the European Union.

Key words: european social idea, social policy, social rights, social responsibilities, European integration.

УДК 352

УРАХУВАННЯ ЕТНОКУЛЬТУРНОЇ СКЛАДОВОЇ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ПІД ЧАС УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

Оргієць О.М.

аспірант Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

I. Вступ

Збалансований розвиток території неможливий без удосконалення територіальної організації влади, що, в свою чергу, нерозривно пов'язано з адміністративно-територіальним устроєм (далі – АТУ) країни. В свою чергу внутрішня організація держави значною мірою залежить від того, наскільки точно в її поділі на відповідні складові – адміністративно-територіальні одиниці – були враховані особливості розвитку території, її ресурсний потенціал, етнічні та культурні традиції. Актуальність теми цього дослідження зумовлена недостатнім урахуванням цих чинників при організації сучасного АТУ України, необхідністю пошуку й обґрунтування головних методологічно-методичних засад адміністративно-територіального реформування.

Про процес реформування адміністративно-територіального устрою України, що значно активізувався останніми роками, висловлюються як практики – представники органів місцевого самоврядування, так і науковці. Обговоренню різних підходів до розв'язання проблем удосконалення адміністративно-територіального устрою України присвячено праці відомих учених: М. Баймуратова, Б. Данілішина, М. Длішного, М. Дністрянського, О. Невелева, В. Нудельмана, А. Павлюка, М. Паламарчука, М. Пістуна. Питання ефективного розвитку територіальних громад досліджувалося О. Батановим, В. Григор'євим, В. Журавським, О. Михайлич, О. Морозом, М. Недюхою. Підготовлені у 2010 р. Міністерством регіонального розвитку та будівництва в Україні проекти Законів України “Про основи державної регіональної політики”, “Про адміністративно-територіальний устрій в Україні”, “Про державну підтримку об'єднання сільських територіальних громад” та «Про внесення змін до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”», у яких викладено концептуальні засади адміністративно-територіального реформування України відповідно до вимог ЄС, наразі були рекомендовані до розгляду Кабінетом Міністрів України та набули широкого обговорення в засобах масової інформації.

Стан і проблеми реформування адміністративно-територіального устрою України аналізуються багатьма науковцями. Всі вони наголошують на необхідності чіткого розподілу повноважень між органами влади всіх рівнів, зростанні ролі місцевого самоврядування і територіальних громад, враховуючи їх економічний, географічний потенціал. Разом з тим існує необхідність визначення соціальних чинників, що впливають на розвиток територіальної громади, для конкретизації чітких критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць при їх створенні та реорганізації.

II. Постановка завдання

Метою статті є розгляд етнокультурного чинника в генезі територіальної громади, його врахування при реорганізації адміністративно-територіального устрою держави, зокрема при злитті громад адміністративно-територіальних одиниць.

III. Результати

У теорії та практиці місцевого самоврядування, розвитку публічної самоврядної (муніципальної) влади вирішення багатьох проблем нерозривно пов'язано з дослідженням організаційних та функціональних проявів життєдіяльності людини за місцем проживання. Оскільки місцеве самоврядування – це право, прояв самоорганізації, самодисципліни, самодіяльності громадян, то його формування як цілісної системи в межах усього суспільства повинно відбуватися, в першу чергу, на його низових щаблях, на базових основах. Попри численні розбіжності у трактуванні сутності місцевого самоврядування практично всі науковці погоджуються з тим, що відправною точкою в його визначенні є поняття територіальної громади. Цей висновок логічно впливає з поняття місцевого самоврядування, яке закріплене в Конституції України (ст. 140) та Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 2), що розуміється як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України [6; 7].

Виходячи з цього, у системі самоврядних інститутів головним продуцентом локальних інтересів виступає місцеве товариство, колектив, комуна, які визначаються в науці як територіальна громада.

Зазначимо, що до другої половини ХХ ст. слово громада в більшості населення України ототожнювалось, в першу чергу, з поняттям спільноти, сукупністю жителів певного поселення (міста, села) та останнім часом поняття “громади” досить широко використовується в наукових працях вітчизняних дослідників. Безсумнівно, це пов'язано з широким введенням у вжиток цього наукового терміна Р. Безсмертним, який у 2005 р. у Проекті Закону України “Про територіальний устрій України” відвів громаді місце базового рівня територіального устрою, що утворюється з одного або декількох поселень. Район наводиться як об'єднання громад, а регіон – об'єднання районів. У цьому ряді понять критерієм різниці виступають розміри людської спільноти [13].

Відповідне поняття “громади” було підтримано в проекті “Концепція реформи адміністративно-територіального устрою України” 2008 р., розробленому Міністерством регіонального розвитку та будівництва України, дещо розширивши сутність громади, що є територіальною основою діяльності органів місцевого самоврядування з надання населенню основних соціальних послуг [14].

Переважаюча більшість науковців, що досліджують проблеми класифікації адміністративно-територіальних одиниць, вважають, що саме місцеві спільноти, які склалися історично (міста та інші населені пункти), є природними та найстабільнішими в часі творення [9, с. 107].

Визначаючи сутність та ознаки територіальної громади, більшість дослідників акцентують на таких об'єднувальних складових, як територія та соціальна взаємодія. Разом з тим виникає необхідність звернути увагу на рівень відносин між людьми у рамках цих спільнот. М. Баймуратов та В. Григор'єв вважають, що на рівні місцевої громади характерною особливістю виступають відносини між конкретними людьми, а територіальна громада (“територіальний колектив”) – це “сукупність фізичних осіб, які постійно мешкають на певній території та пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру” [2, с. 104]. І. Бутко визначив місцеву громаду як людей, які мешкають у певних територіальних межах та об'єднані [3].

Як бачимо, автори акцентують на процесі реалізації громадою власних територіальних інтересів. Водночас потребують більш детального вивчення чинники, що характеризують громаду як сталу, системну спільноту.

Історія людства відображає процеси безперервного виникнення, розвитку та знищення одних спільнот і народження інших під впливом комплексу соціально-економічних, політичних та інших чинників. Протягом часу не залишаються незмінними як людські спільноти в цілому, так і ознаки, що характеризують певні територіальні громади. Соціологи розрізняють два види спільнот. Перший – спільнота інтересів, яка визначається особистими відносинами у рамках кола друзів, товаришів, колег, об'єднань індивідів за спільними інтересами (садоводів, філателістів тощо). Другий тип – спільнота місця, яка визначається відносинами сусідства і, як правило, певною обмеженою територією.

Виходячи із соціологічного визначення, людське суспільство не може існувати, не створюючи колективів – спільнот, а будь-яка людська спільнота, як і суспільство в цілому, потребує внутрішньої організації, відповідних правил людських взаємин, які регулюються за допомогою певної системи соціальних норм або ж права [15].

Це зумовлено біологічною взаємозалежністю людей, перевагами співробітництва і розподілу праці, а також винятковою здатністю встановлювати відносини через символічні комунікації. Спільна діяльність людей породжує складну систему соціальних зв'язків, яка згуртовує індивідів у єдине соціальне ціле – соціальне суспільство.

Соціальна спільнота – сукупність людей, об'єднаних відносно стійкими соціальними зв'язками, відносинами, яка має загальні ознаки, що надають їй неповторної своєрідності. Здавна соціальні спільноти, такі, як рід, сім'я, плем'я тощо, забезпечували людям засоби до існування, репродукцію людини, спільну протидію силам природи, іншим племенам тощо. Все це допомогло людству не тільки вціліти, а й закласти основи подальшого прогресу, розвитку цивілізації [11].

На думку М. Недюхи та О. Михайлич, спільнота є складноорганізованою соціо-природною системою, що характеризується власними законами становлення та розвитку, самоорганізації й еволюції, національною та регіональною специфікою [10].

Отже, соціальні спільноти виникали під впливом об'єктивної необхідності в ході історичного розвитку.

Відносна однорідність громад, абсолютна взаємозалежність, відносно обмежене коло особистих зв'язків були характерними рисами аграрного суспільства. Процеси індустріалізації, урбанізації, глобалізації змінили образ суспільства. Коло інтересів людини й її місце проживання (спільнота місця) досить часто не збігаються (коло друзів через мережу Інтернет, екологічний рух “Грін-

піс"). Тому, в концепціях розвитку місцевої спільноти більшість визначень має посилення на географічний район (територію), спільність і соціальну взаємодію.

О. Мороз визначає територіальну громаду як спільноту, що об'єднана певною територією та спільними інтересами у вирішенні питань життєдіяльності за допомогою місцевих ресурсів [10]. Значно докладніше визначення територіальної громади дає О. Батанов, характеризує її як "територіальну спільність, що складається з фізичних осіб – жителів, що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру" [1, с. 77]. Таким чином, люди чи групи взаємодіють на певній території для досягнення своїх цілей.

Отже, доречно зазначити, що термін "територіальна громада" можна розуміти як локальну спільноту громадян (місцеву громаду), яка склалася у рамках спільного проживання та об'єднана спільною діяльністю, інтересами і цілями для задоволення своїх потреб. Така місцева спільнота в результаті спільних дій, що мають системний характер, реально здатна сфокусувати характерні для всіх суб'єктів громади інтереси та реалізувати їх на рівні місцевого самоврядування.

На нашу думку, найбільш оптимальним є визначення М. Орзіха, який вважає, що соціальною основою самоврядних територій є територіальна громада (а ще краще – комуна, враховуючи режим комунальної власності в Україні та світовий досвід), що складається (на відміну від населення територіальних одиниць) з осіб (громадян, іноземців, осіб без громадянства), які постійно проживають або працюють на цій території (або володіють на території нерухомим майном, або є платниками комунальних податків) [12, с. 67]. Це визначення підтверджує, що на місцевому рівні фізичні особи в рамках муніципальної влади функціонують як жителі певної території. Тобто на локальному рівні територіальна громада функціонує не як громадяни держави, а як жителі певного поселення.

Як слушно зазначив М. Баймуратов, серед багатьох визначень і рис територіальної громади вчені визнають чотири основні ознаки місцевої (локальної) спільноти:

- населення (спільнота людей) – історична, культурна, сусідська тощо;
- місце (територія), простір у межах визначених границь (географічних, адміні-

стративних, економічних, інформаційних тощо);

- соціальна взаємодія (сусідські відносини; загальні правила та норми поведінки, спільне керівництво, суспільні послуги, організації тощо);
- почуття громади (психологічна ідентифікація з громадою) – спільність цінностей, почуття належності, почуття причетності до подій у громаді, почуття відповідальності перед спільнотою тощо [2, с. 115].

Зазначимо, що у всіх дефініціях місцевої громади населення виступає як її найважливіша характеристика. Наголосимо, описуючи місцеву громаду, важливе значення приділяється не просто населенню, як деякій аморфній масі, а його демографічним ознакам, ментальним характеристикам його стилю життя з урахуванням національних, культурних, історичних особливостей і традицій.

Проте, простежуючи розвиток місцевої громади у зворотному напрямі, О. Мороз помічає, що частину ознак буде втрачено. І чим далі ми будемо заглиблюватись в історію, тим менше самоврядна територіальна спільнота буде нагадувати свої сучасні аналогії, хоча ключові ознаки, які головним чином і забезпечують її цілісність, будуть зберігатися [9].

Дослідженню саме цих чинників необхідно приділити особливу увагу у зв'язку з ключовим питанням адміністративно-територіальної реформи щодо запровадження як низових адміністративно-територіальних одиниць (замість сіл, селищ і міст) сільських, селищних, міських "громад" шляхом об'єднання поселень разом з прилеглими до них землями навколо поселення. Доказом доцільності нашого дослідження є одна з вимог проекту "Концепції реформи адміністративно-територіального устрою України", яку необхідно врахувати при прийнятті рішення щодо створення чи реорганізації адміністративно-територіальної одиниці, – відсутність внутрішніх чинників власної дезорганізації [14]. Отже, прийняттю рішення про злиття уже сформованих територіальних громад має передувати аналіз можливих причин їх несумісності, що й призведе до дезорганізації їх спільного буття.

Саме на цей факт звернув увагу В. Журавський, аналізуючи плюси й мінуси реформи місцевого самоврядування. Згідно з типологією адміністративно-територіальних одиниць та вимог до їх створення, склад "громади", до якої зазвичай буде входити кілька населених пунктів, буде поставлено в залежність від рішень тих органів влади, до відання яких буде віднесено вирішення відповідних питань адміністративно-територіального устрою. Саме ці органи, керуючись у своїх рі-

шеннях головним чином потребами адміністративного управління, будуть вирішувати, утворити певну “громаду” чи не утворювати, об’єднати таку “громаду” з іншою чи залишити її самостійною, включити певний населений пункт до складу відповідної “громади” чи, навпаки, вилучити населений пункт із однієї “громади” і включити його до іншої. У складі таких адміністративно визначених “громад” можуть опинитись населені пункти, жителі яких матимуть різні, іноді навіть протилежні, інтереси і внаслідок цього всередині таких громад між жителями різних населених пунктів виникатимуть конфлікти. При цьому жителі населених пунктів з меншою кількістю населення (у першу чергу жителі сіл, об’єднаних в одну “громаду” з селищем чи містом) фактично будуть позбавлені можливості захистити свої права й інтереси у тих випадках, коли органи самоврядування (які, зазвичай, представлятимуть, у першу чергу, інтереси жителів великих населених пунктів, де проживає більшість населення громади) почнуть приймати не вигідні для них рішення [5].

Система людських відносин, яка протиставляє себе всім іншим аналогічним колективам людей за принципом “ми – не ми”, “свої – чужі”, “ми такі, а решта – інші” складалася в результаті природного розвитку.

Історичний розвиток територіальної громади знаходить своє відображення у формульованні гіпотези про інституціональні матриці, автором якої є С.Г. Кірдіна. Згідно з нею, територіальну громаду можна трактувати як глибинну, історично стійку форму соціальної практики, що забезпечує репродукцію соціальних зв’язків і відносин у різних типах суспільства. Територіальна громада є базовим інститутом суспільства й саме це дає громаді змогу зберігати свою самодостатність і цілісність у процесі історичної еволюції, тому що її функціонування значною мірою лежить у площині неформальних відносин – норм поведінки, традицій, звичаїв, історично стійкій системі цінностей [2, с. 117].

Г. Лозко для цілісної характеристики формування й історичного розвитку спільноти вважає за необхідне вивчати, насамперед, їх культуру та вводить поняття етнокультурогенезу, який визначає як походження та розвиток етнічної культури в її зв’язках з походженням і розвитком самого народу [8, с. 36]. Хоча в дослідженнях ми зустріли це трактування лише в одного автора, пропонуємо запозичити цей термін і для характеристики становлення територіальної громади. Авторська дефініція етнокультурогенезу територіальної громади – сукупність історичних, соціальних явищ і процесів, етнічних і культурних традицій, пов’язаних з утворен-

ням стійкої людської спільноти на певній території.

Таким чином, у контексті розгляду етнокультурогенезу територіальної громади можна назвати такі соціальні чинники, що її характеризують:

1) чисельність населення, що насамперед впливає на віднесення населених пунктів до категорії міст і сіл (чим менша громада, тим тісніші особисті зв’язки між мешканцями громади);

2) статеві-віковий склад населення, який впливає на рівень динамічності громади – що зростає, стабільно-статична, що стагнує (дві громади, що стагнують, призведуть до зникнення обох; дві громади, що зростають можуть конкурувати між собою);

3) чітко виражені етнокультурні традиції, звичаї;

4) ментальність громади певного поселення та ставлення до іншої сусідської громади (вороже, толерантне), що склалося історично;

5) національно-етнічний та релігійний склад населення;

6) переважна трудова зайнятість населення залежно від природних ресурсів;

7) наявність об’єктів соціально-культурного задоволення культурних, релігійних, територіальних та соціально-економічних потреб.

Щодо місцевих традицій і звичаїв, то зазначимо, що для жителів великих міст характерне “розмивання” етнокультурних особливостей. Населення, яке прибуває із сільської місцевості до міст у пошуках роботи чи освіти, доволі легко пристосовується до нових умов життя і швидко втрачає зв’язок з попереднім місцем проживання. Водночас воно приносить із собою звичаї, набуті в попередніх, сільських умовах життя, у результаті чого відбувається “дифузія” представників різних територіальних громад, руйнується почуття “єдиної родини”. Зазначимо, що для сільської місцевості сьогодні характерне навпаки відродження національних традицій.

Вважаємо за необхідне більш детально зупинитися на такому чиннику, як склад населення. На думку М. Баймуратова, територіальній громаді та місцевому самоврядуванню, яке воно реалізує, притаманний наднаціональний характер. Територіальні громади як публічно-владні суб’єкти не повинні будуватися за національним, етнічним принципом. У місцевому суспільстві не має місця рефлексії й акценту на національні відмінності та надання кому-небудь привілей національних ознак [2, с. 129]. Адже основним соціальним призначенням місцевого самоврядування є вирішення питань місцевого значення.

В. Журавський навпаки переконаний, що певним викликом реформі є етнічний фак-

тор, оскільки ряд регіонів і областей України (АРК, Закарпатська, Чернівецька, Одеська, Донецька обл.) мають виразний поліетнічний характер. Поділ на адміністративно-територіальні одиниці за новими критеріями може наразитися на спротив національних громад у разі, якщо нові межі громад і районів порушать баланс інтересів, що вже склався [5].

Хоча в історії України є досвід утворення національних районів у період "коренізації" для збереження в одній адміністративно-територіальній одиниці однорідного за своїм національним складом населення, дослідники по-різному ставляться до нього. Так, Л. Гуцало доволі скептично поставилась до створення в СРСР національних районів. Вона зокрема зазначила: "Створення національних сілрад і районів не було продиктоване потребами самих національних меншин, а мало штучний характер і замасковані політично-ідеологічні та пропагандистські цілі. На прикладі національних адміністративних одиниць радянська влада намагалася довести, що національне питання в СРСР вирішено "справедливо", показати його переваги порівняно із західними державами; створював позитивний імідж за рубежем" [4].

Повернення до національних адміністративно-територіальних одиниць на сучасному етапі було б недоречним, оскільки традиційні компактні поселення більшості національних меншин перестали існувати і не можуть бути інтегрованим чинником консолідації цих етносів.

Проте, зважаючи на той факт, що національні меншини компактно проживають в Україні, не можна нехтувати питаннями задоволення їх потреб на державному рівні. Підтримуємо думку фахівців, що створення національно-культурної автономії, яка реалізується національними меншинами, компактно проживають по праву своїх культурних традицій, мови, релігії та інших культурологічних елементів національної самоідентифікації, зможе стати правильним рішенням для задоволення національних потреб меншин, що проживають в Україні [2; 5; 8; 10].

IV. Висновки

Отже, проаналізувавши сутність та ознаки територіальної громади, можна констатувати:

- територіальна громада – жителі однієї чи декількох поселенських утворень, об'єднані спільними інтересами та виразом певної історичної, політичної, соціальної та культурної самобутності;
- на розвиток територіальної громади впливають природні, економічні, соціальні та політичні умови, вплив цих чинників у процесі етнокультурогенезу забезпечує характерні риси та відмінності кожної з місцевих громад;

- територіальна громада створює комунікативну взаємодію людей, яка спрямована на вирішення колективних та індивідуальних інтересів;
- процес об'єднання територіальних громад має нести добровільний характер жителів цих громад, що приймається місцевим референдумом;
- владне прийняття рішень щодо об'єднання населених пунктів може призвести до виникнення дезінтеграційних процесів у розвитку територіальних громад, що на сьогодні є самостійними;
- здійснення адміністративно-територіального реформування місцевих громад з урахуванням етнокультурних чинників їх формування і розвитку дає змогу досягти гармонійного поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів, сприяння становленню та розвитку місцевого самоврядування, підтримки реформи мешканцями України.

Література

1. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: монографія / О.В. Батанов ; за заг. ред. В.Ф. Погорілка. – К. : Ін Юре, 2003. – 512 с.
2. Баймуратов М.А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине / М.А. Баймуратов, В.А. Григорьев. – Одесса : Юридична література, 2003. – 248 с.
3. Бутко І. Деякі проблеми становлення і розвитку територіального самоврядування в Україні / І. Бутко // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. – 1992. – № 3. – С. 38–41.
4. Гуцало Л.В. Національно-територіальне районування в УРСР (20–30-ті роки ХХ ст.) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. іст. наук / Л.В. Гуцало ; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2007. – 17 с.
5. Журавський В. Питання реформування місцевого самоврядування в Україні / В. Журавський // Право України. – 2005. – № 11. – С. 24–27.
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України. – К. : Парламент. вид-во, 2004. – 71 с.
7. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – 141 с.
8. Лозко Г. Етнологія України. Філософсько-теоретичний та етнорелігієзнавчий аспект / Г. Лозко. – К. : АртЕк, 2001. – 304 с.
9. Магновський І.Й. Етнорегіональна концепція реформування територіального устрою України / І.Й. Магновський // Науковий вісник Нац. академії внутрі-

- шніх справ. – 2011. – № 1. – С. 106–113.
10. Мороз О.Ю. Місцеве самоврядування: до питання про діалектику розвитку територіальної громади [Електронний ресурс] / О.Ю. Мороз // Теоретичні та прикладні питання державотворення: електронне наукове фахове видання. – 2008. – Вип. 2. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2008-2/08mou_rtg.htm/odyframe.htm.
11. Недюха М.П. Соціальна самоорганізація як засіб розвитку місцевого самоврядування в Україні / М.П. Недюха, О.В. Михайлич // Віче. – 2007. – № 14. – С. 7–11.
12. Орзіх М. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування / М. Орзіх // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. – 1995. – № 1. – С. 67.
13. Проект Закону України “Про територіальний устрій” // Слобода. – 2005. – 13 мая. – С. 5–9.
14. Проект концепції реформи адміністративно-територіального устрою України, 2008. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://bizvolnet.org.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=211&Itemid=84.
15. Теремко С. Соціологія [Електронний ресурс] / С. Теремко. – Режим доступу: <http://books.br.com.ua/33104>.

Оргієць О.М. Урахування етнокультурної складової формування та розвитку територіальних громад під час удосконалення адміністративно-територіального устрою України

Анотація. У статті досліджено етнокультурогенез формування громади як базового рівня реформування адміністративно-територіального устрою України. Доведено, що важливими чинниками при трансформації територіальних громад, що виступають основними продуцентами локальних інтересів місцевого самоврядування, є ментальні характеристики населення відповідних поселень з урахуванням національних, культурних, історичних особливостей і традицій.

Ключові слова: адміністративно-територіальна реформа, етнокультурогенез, спільнота, територіальна громада.

Оргиец О.Н. Усовершенствование административно-территориального устройства Украины с учетом этнокультурной составляющей формирования и развития территориальной общины

Аннотация. В статье исследовано этнокультурогенез формирования общины как базового уровня реформирования административно-территориального устройства Украины. Аргументировано, что важными факторами при трансформации территориальных общин, которые выступают основными продуцентами локальных интересов местного самоуправления, являются ментальные характеристики населения соответствующих поселений с учетом национальных, культурных, исторических особенностей и традиций.

Ключевые слова: административно-территориальная реформа, этнокультурогенез, сообщество, территориальная община.

Orgiets O. The Consideration of Ethnoculture Constituent Part of Forming and Development of Territorial Societies During the Improvement of Administrative-Territorial Device of Ukraine

Annotation. In the article there is an investigation of ethno and cultural genezis of community, as a base level of reformation of administrative-territorial device of Ukraine. It is given reason that important factors at transformation of territorial communities which act as the basic producers of local interests of local government, are mental characteristics of the population of corresponding settlements taking into account national, cultural, historical features and traditions.

Key words: administrative-territorial reform, ethno and cultural genezis, association, territorial community.

УДК 314.18(477)

СОЦІАЛЬНО-ДЕМОГРАФІЧНИЙ СТАН УКРАЇНИ: НАСЛІДКИ ДЛЯ НАРОДУ ТА ДЕРЖАВИ

Часник Г.В.

аспірантка Класичного приватного університету

I. Вступ

Демографічний чинник є одним з визначальних для забезпечення стабільного й безпечного розвитку держави, а проблеми оптимального демографічного розвитку слід розглядати як першочергові інтереси держави, як фактор і водночас як результат її функціонування.

Сучасна демографічна ситуація в Україні характеризується різким зменшенням народжуваності, зростанням смертності, старінням населення, збільшенням “навантаження” на працездатну його частину, скороченням тривалості життя, погіршенням здоров’я нації, інтенсифікацією міграційних процесів. Демографічна політика охоплює широке коло проблем відтворення населення, формування складу та структури трудового потенціалу, його ефективного використання. У сучасній демографічній політиці України пріоритетними завданнями мають стати зниження надмірної смертності населення, поліпшення його здоров’я, підтримка життєдіяльності дітей і дорослих та збільшення тривалості життя. Поряд із соціально-економічними проблемами в Україні наявна глибока демографічна криза.

На сьогодні міграційна проблема є глобальною. Від чіткості та продуманості міграційної політики залежить подальший розвиток і ефективність трудової міграції в Україні, визнання та престиж держави у світі [6].

Вивченням усіх цих питань займаються як зарубіжні, так і вітчизняні вчені, серед них слід виділити Н.А. Волгіна [1], Е.М. Лібанову [2], Ю.І. Муромцеву [3] та ін. Разом з тим до теперішнього часу демографічні та міграційні проблеми так і залишаються не вирішеними, що суттєво впливає на розвиток економіки країни.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати соціально-демографічну ситуацію в Україні, розкрити основні напрями державної політики у сфері управління демографічними процесами та регулювання міграції.

III. Результати

Динаміка чисельності та структури населення в Україні. Специфіка демографічної ситуації в Україні періоду незалежності полягає в поєднанні масштабної депопуляції з

погіршенням певних якісних характеристик населення (насамперед, його здоров’я). Чисельність населення в Україні неухильно скорочується вже протягом 16 років. З початку 1993 р., коли населення України мало найбільшу чисельність (52,2 млн осіб), до початку 2009 р. (46,1 млн) його природний убуток – результат переважання кількості померлих над кількістю народжених – та негативне міграційне сальдо (що фіксувалося в Україні з 1994 до 2004 рр.) зумовили скорочення кількості населення більш ніж на 6 млн осіб, провідну роль у якому відіграло природне зменшення (депопуляція). У спільноті європейських держав, у яких наявні депопуляційні тенденції, Україна відзначається високою інтенсивністю природного зменшення населення. Надзвичайно високі темпи депопуляції обмежують можливості країни у формуванні конкурентного трудового потенціалу.

Після 2000 р. особливо посилюється тенденція до скорочення чисельності сільських жителів. Характерно, що темпи зменшення кількості сільського населення, які у 1981–1990 рр. становили 1,01% на рік, у 1991–2000 рр. знизилися до 0,56%, а у 2001–2008 рр. підвищилися до 1,17%. Протягом 1991–2008 рр. чисельність сільського населення зменшилась на 2,3 млн осіб і становила на початок 2009 р. 14,5 млн осіб (31,5% від загальної чисельності). Як наслідок, села поступово безлюдніють, а деякі зникають: у 1991–2008 рр. поселенська мережа скоротилась на 355 сіл (1,2%). І цей процес прискорюється: якщо в 1991–2000 рр. у середньому за рік “вмирало” 17,8, то в 2001–2008 рр. – 19,7 села. Основною причиною зменшення чисельності населення і згорання поселенської мережі в сільській місцевості є депопуляція.

Тривала депопуляція та міграційний відтік населення із сільської місцевості призводять до обезлюднення сіл, а з часом і повного відмирання частини з них, унаслідок чого оголюються сільські території, втрачається суспільний контроль за їх розвитком. Нині демографічно-поселенська криза на селі вразила більше третини адміністративних районів України, розташованих у 15 областях. До 2015 р. вона може охопити половину районів, поширившись майже на всю територію України.

Оскільки обезлюднення сільських територій є найбільш видимим наслідком складного комплексу негативних економічних і соціальних процесів, які розвиваються в сільському секторі суспільства і нині особливо загострилися, його гальмування пов'язане з докорінною зміною підходів до організації життєдіяльності на селі, переходом до формування і реалізації політики сільського розвитку. Першочерговими завданнями тут є здійснення заходів щодо диверсифікації сільської економіки і на цій основі – підвищення рівня зайнятості та доходів сільського населення.

Тож серед демографічних явищ та процесів, які не лише відображають сучасні проблеми з відтворенням населення в Україні, а й мають довготривалі соціально-економічні наслідки, слід насамперед враховувати масштабну депопуляцію та прогресуюче старіння населення. До того ж певне поліпшення ситуації щодо життєзбереження та підвищення народжуваності здатне сприяти зменшенню природного убутку населення країни, однак звужений режим відтворення та загальне скорочення чисельності населення для України нині лишаються безальтернативними. Із соціально-економічних позицій найсуттєвішим наслідком убутку населення є те, що депопуляційні тенденції та їх незворотність зумовлюватимуть подальше скорочення бази відтворення трудового потенціалу населення в країні. Абсолютна й відносна чисельність перспективних з погляду формування та відтворення трудового потенціалу населення вікових контингентів в Україні скорочуватимуться, що загрожуватиме появою дефіциту кваліфікованої робочої сили (насамперед – через міграцію).

Україні притаманний високий рівень демографічного постаріння. Вона посідає 11-те місце за часткою населення віком 60 років і старше після демографічно найбільш старих країн (як Італія, Греція, Німеччина, Швеція та ін.). За часткою населення віком понад 65 років Україна нині перебуває поряд з такими розвинутими європейськими країнами, як Австрія, Велика Британія або Фінляндія і вже наближається до середнього показника за сукупністю країн Євросоюзу. У суто демографічному сенсі постаріння населення України гальмуватиме процес її виходу з депопуляції, міцно утримуючи замкнене коло “низька народжуваність – постаріння – депопуляція”. Серед соціально-економічних наслідків активізації процесу старіння – збільшення демоекономічного навантаження на працездатне населення (та на соціальні статті бюджету), старіння самого працездатного населення, уповіль-

нення оновлення знань та ідей, гальмування науково-технічного прогресу, загострення проблем самотності осіб похилого віку та необхідності їх соціальної підтримки, економічного забезпечення тощо. У цілому ж старіння населення та породжувані ним виклики вимагають кардинальної перебудови всієї соціально-економічної системи, пристосування суспільства й економіки до особливостей “старого” населення, у якому кількість споживачів перевищує чисельність економічно активного населення.

У статевій структурі населення України простежується переважання жіночого населення над чоловічим, яке формується за рахунок кількості переваги жінок у старших вікових групах. На початок 2009 р. частка жінок у загальній чисельності населення України становила 54%, частка чоловіків – 46 %.

Сучасні тенденції народжуваності. Народжуваність та її динаміка підвладні впливу широкого кола різнопланових чинників. Чільне місце серед них в Україні належить соціально-економічним, дія яких на дітородну активність опосередковується феноменами світоглядного й аксіологічного плану (нормами, традиціями тощо). Одним з основних чинників посилення негативних демографічних тенденцій в Україні в період суспільно-економічних трансформацій стало те, що відтворення населення економічно не забезпечується. Рівень заробітної плати населення є вкрай недостатнім не лише для утримання й виховання здорових дітей, а й для відновлення (належної мірою) робочої сили батьків. З огляду на це більшість шлюбних пар змушені значною мірою обмежувати розмір сім'ї.

Не народжуючи бажаної кількості дітей, сім'ї намагаються зберегти досягнутий рівень життя, наслідком чого і стало істотне падіння рівня народжуваності в Україні в 1990-ті рр. Хоча істотного зниження народжуваності в 1990-х зазнали всі країни з перехідною економікою, його темпи в Україні у трансформаційний період були одними з найвищих, унаслідок чого на межі сторіч сумарний показник народжуваності впав до найнижчого в Європі рівня.

На початку поточного десятиріччя розпочалася посткризова компенсація низької народжуваності в Україні. Вищими темпами народжуваність збільшувалась у міських поселеннях, переважно в економічно розвинутих та урбанізованих регіонах країни, які мали надто низький рівень народжуваності на рубежі 1990-х і 2000-х рр. і водночас найбільшою мірою відчували на собі певні результати економічного зростання у 2000–2008 рр. (рис. 1).

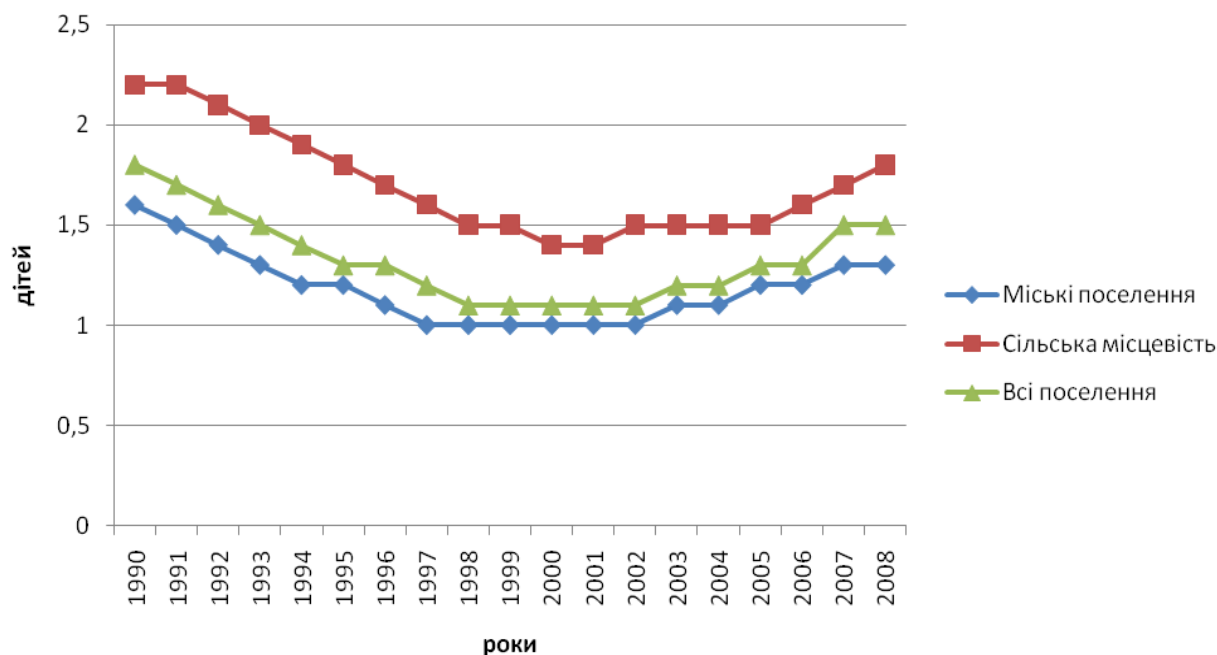


Рис. 1. Сумарний показник народжуваності в Україні у 1990–2008 рр. [7]

Серед чинників зростання дітородної активності населення протягом останніх років виділяють пронаталістські заходи державної політики, зокрема запровадження вагової одноразової допомоги при народженні дитини. Так, з 01.04.2005 р. в Україні набув чинності Закон України “Про одноразову допомогу при народженні дитини”. Ця допомога призначалася в сумі, кратній 22,6 розміру прожиткового мінімуму на дітей віком до шести років (Постанова КМ України від 21.04.2005 р. № 315 “Деякі питання призначення і виплати допомоги сім’ям із дітьми”). Надалі у ст. 56 Закону України “Про Державний бюджет України на 2007 рік” було визначено, що допомога при народженні дитини у 2007 р. виплачується у фіксованому розмірі 8500 грн. Із 2008 р. передбачено збільшення розміру одноразової допомоги та її диференціацію за черговістю народженої дитини:

на першу дитину розміром 12 240 грн, на другу – 25 000 грн, на третю і наступних дітей – 50 000 грн (Постанова КМ України від 22.02.2008 р.). Виплата допомоги здійснюється одноразово при народженні першої дитини в сумі 4800 грн, другої дитини – 4840 грн, третьої та наступної дитини – 5000 грн, решта суми на першу дитину виплачується протягом наступних 12 місяців (620 грн щомісяця), на другу дитину – 24 місяців (840 грн щомісяця), на третю і наступну дитину – 36 місяців (1250 грн щомісяця) рівними частинами.

“Реакція” певної частини населення на значне підвищення розміру одноразової допомоги при народженні втілилась у зрушеннях у традиційному “календарі народжень” і реалізації частини запланованих на більш пізній термін народжень в Україні у 2006–2009 рр. (рис. 2).

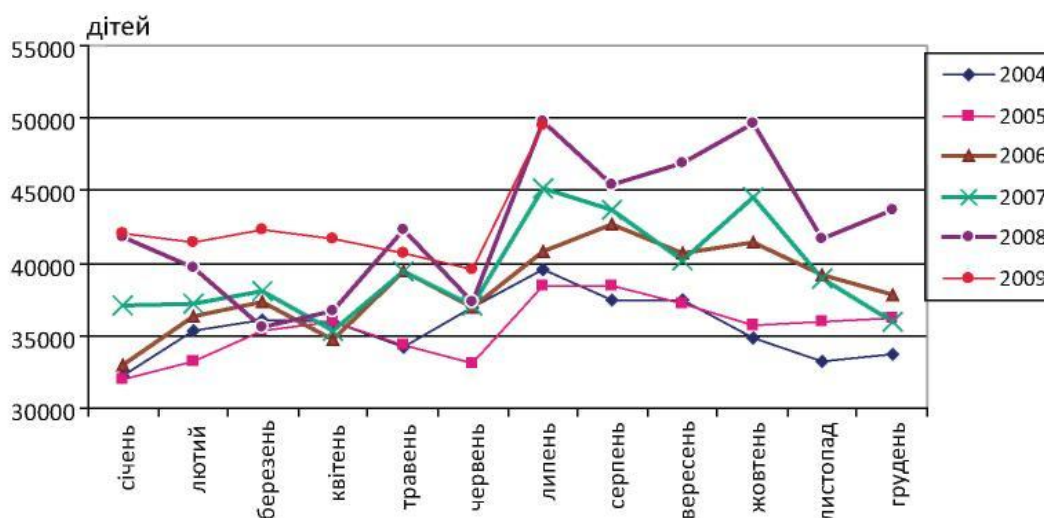


Рис. 2. Кількість народжених в Україні у 2004–2009 р. помісячно [7]

Водночас кількість народжень у 2008 р. не досягла й рівня 1994 р. та наразі лишається значно нижчою (більш ніж на 200 тис.), ніж, скажімо, кількість новонароджених в Україні у відносно благополучні 1980-ті рр. При цьому не варто розраховувати на довгострокову сталу результативність згаданого демополітичного заходу, адже, як підказує вітчизняний і міжнародний досвід проведення демографічної політики, зазвичай одноразові (чи інші короткострокові) грошові допомоги діють за принципом “доза – ефект” і в нашій країні не можуть компенсувати надто низький рівень оплати праці як основного джерела відтворення і власне зайнятого населення, і нових поколінь.

Як правило, такі демополітичні заходи викликають саме кон'юнктурну реакцію, а спричинений ними ефект є недовготривалим. До того ж такі заходи матеріального стимулювання дітородної активності певною мірою впливають на вже сформовані репродуктивні установки, однак фактично не сприяють становленню бажаної моделі репродуктивної поведінки. Наразі ж, незважаючи на сприятливу динаміку народжуваності в міжкризовий період (з 2002 до 2008 рр.), Україна залишається серед європейських держав з досить низькими показниками народжуваності.

Період суспільно-економічних трансформацій ознаменувався не лише “екстремальною” динамікою рівня народжуваності, а й істотними змінами її структурних характеристик. Головною рисою формування нової моделі народжуваності стало “постаріння” материнства, яке виявляється у прискореному збільшенні рівня народжуваності серед жінок віком старше 25 років та підвищенні середнього віку матері при народженні дитини.

У 1990-ті рр., які ознаменувалися стрімким падінням народжуваності в Україні, серед новонароджених поступово скорочувалася частка дітей другої та наступних черговостей, народження яких особливо часто відкладалися “до кращих часів”.

У процесі компенсаційного підвищення народжуваності в поточному десятилітті її вкрай деформована структура за черговістю народження почала поліпшуватися: зрештою, у загальному прирості кількості народжень в Україні загалом за 2002–2008 рр. найбільш вагомою була “участь” дітей другої черговості народження.

Однак попри певні позитивні зрушення, наша країна наразі відстає від більшості західно- та північноєвропейських країн, а також і деяких східноєвропейських сусідів за часткою дітей високих черговостей (зокрема, третьої, четвертої).

Однією із суттєвих ознак сучасної моделі народжуваності є поширення позашлюбної

народжуваності, тобто збільшення частки дітей, народжених матерями, які не перебувають у зареєстрованому шлюбі. Підвищення частки таких новонароджених особливо прискорилося в нашій країні саме у трансформаційний період. Наразі в Україні кожна п'ята дитина народжується поза зареєстрованим шлюбом, причому це соціально-демографічне явище є характерним як для міського, так і для сільського населення. Серед його причин – сучасні зміни суспільної моралі, сексуальної та шлюбної поведінки, розповсюдження консенсуальних шлюбів у різних групах населення (особливо молоді) тощо.

У цілому дослідження сучасної структури народжуваності за черговістю народження та зрушень у ній, а також аналіз дітородних установок в Україні дають підстави для висновку, що в нашій країні ще є певні резерви для подальшого підвищення дітородної активності, зокрема, щодо народження другої дитини, а подекуди – і дітей вищих черговостей народження, причому найбільш вагомі вони саме у сільській місцевості та тих регіонах країни, що менш урбанізовані й промислово розвинуті, однак відзначаються поширеністю установок на середньодітність.

Однак очікувана динаміка народжуваності в Україні на короткострокову перспективу не дуже обнадійлива. На загальний рівень народжуваності негативно впливатиме скорочення чисельності й частки жінок у дітородному віці, причому відповідні показники щодо жінок у віці найбільш активному щодо дітородження, починають зменшуватися вже нині. Дія соціально-економічних чинників на народжуваність, імовірно, буде різноспрямованою. Але, найімовірніше, найближчими роками цей вплив буде негативним через погіршення соціально-економічної ситуації і, зокрема, становища на ринку праці в умовах фінансово-економічної кризи.

Смертність і середня очікувана тривалість життя. Тоді, коли в більшості розвинутих європейських країн у другій половині ХХ ст. простежувалися відчутні позитивні зрушення в динаміці та структурі смертності, динаміка основних медико-демографічних процесів в Україні відзначалася довготривалою стагнацією та зниженням показників середньої очікуваної тривалості життя, починаючи з середини 1960-х рр.

Винятком стали лише роки антиалкогольної кампанії, запровадженої радянським урядом у середині 1980-х рр., яка продемонструвала разючий вплив алкоголізації населення на стан здоров'я і смертність та засвідчила можливі “зрушення” у смертності внаслідок скорочення споживання алкоголю. Саме тоді була перервана довготривала тенденція до підвищення смертності населення і відбувся помітний, хоча й корот-

кочасний підйом середньої очікуваної тривалості життя на 2,3 року в чоловіків та 0,9 року в жінок протягом 1984–1986 рр. Оскільки зниження смертності в середині 1980-х рр. було штучним, не мало за собою серйозних змін у сфері охорони здоров'я та способу життя пересічної радянської людини, то негативні тенденції в динаміці смертності населення швидко відновилися і в 1990-х рр. набули ознак гострої демографічної кризи. Відтоді не відбулося істотних позитивних зрушень.

Зростання рівня смертності протягом 1990-х рр. відбулося майже в усіх вікових групах населення за винятком дітей віком 1–14 років. На особливу увагу заслуговує показник смертності дітей віком до одного року, що вважається одним з найчутливіших індикаторів суспільно-економічного добробуту.

Варто зазначити, що Україні вдалося досягти певних успіхів у сфері збереження життя новонароджених. Показник смертності немовлят, що інтенсивно зростав у першій половині 1990-х рр., коли у 1993 та 1995 рр. було зафіксовано його найвищий рівень (майже 15 померлих на 1000 живонароджених), піз-

ніше став знижуватися. У 2008 р. він становив 10,0, однак усе ще перевищував показники розвинутих країн: у США та ЄС коефіцієнт дитячої смертності у віці до 1 року не перевищує 7%, в Японії – 3%.

Однією з найбільших проблем є надзвичайно високий рівень передчасної смертності. Зокрема, у 2008 р. більше третини померлих не досягло віку 65 років (за критерієм ВООЗ ці смерті вважаються передчасними). Основні втрати від передчасної смертності припадають на працездатний вік (73% серед передчасних смертей).

Найбільш несприятливі зрушення в період пострадянських трансформацій в Україні відбулися саме в цьому віковому інтервалі, тобто серед тієї соціально-демографічної групи, представники якої стали головними суб'єктами суспільних перетворень 1990-х рр. і чий соціально-економічний стан зазнав швидких і радикальних змін. На окремих проміжках працездатного віку смертність чоловіків і жінок, що мешкають у містах, зросла більш ніж удвічі. Смертність сільського населення зросла дещо менше, зважаючи на вже й так високий її рівень (рис. 3).

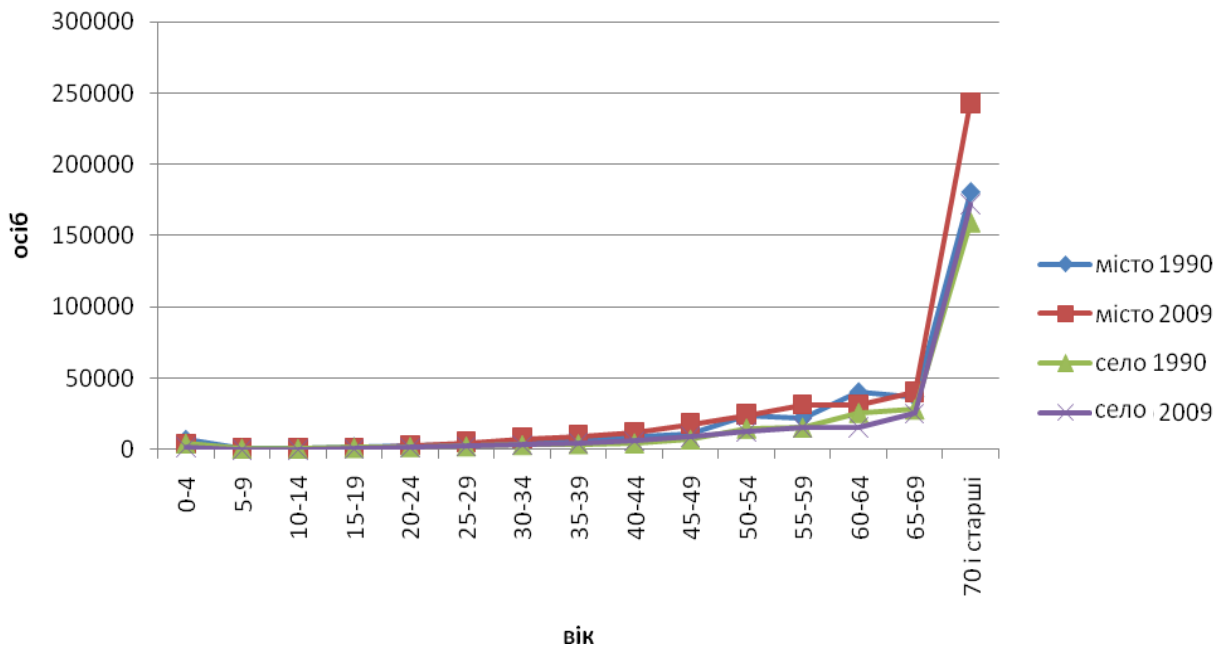


Рис. 3. Динаміка смертності населення в 1990–2009 рр. [7]

При цьому зазнала змін і надсмертність чоловіків. Через підвищення показників смертності жінок у молодому, працездатному віці, максимальні значення чоловічої надс-

мертності дещо зменшилися і змістилися в бік старших вікових груп працездатного контингенту (рис. 4). Як і раніше, вищою залишається чоловіча надсмертність на селі.

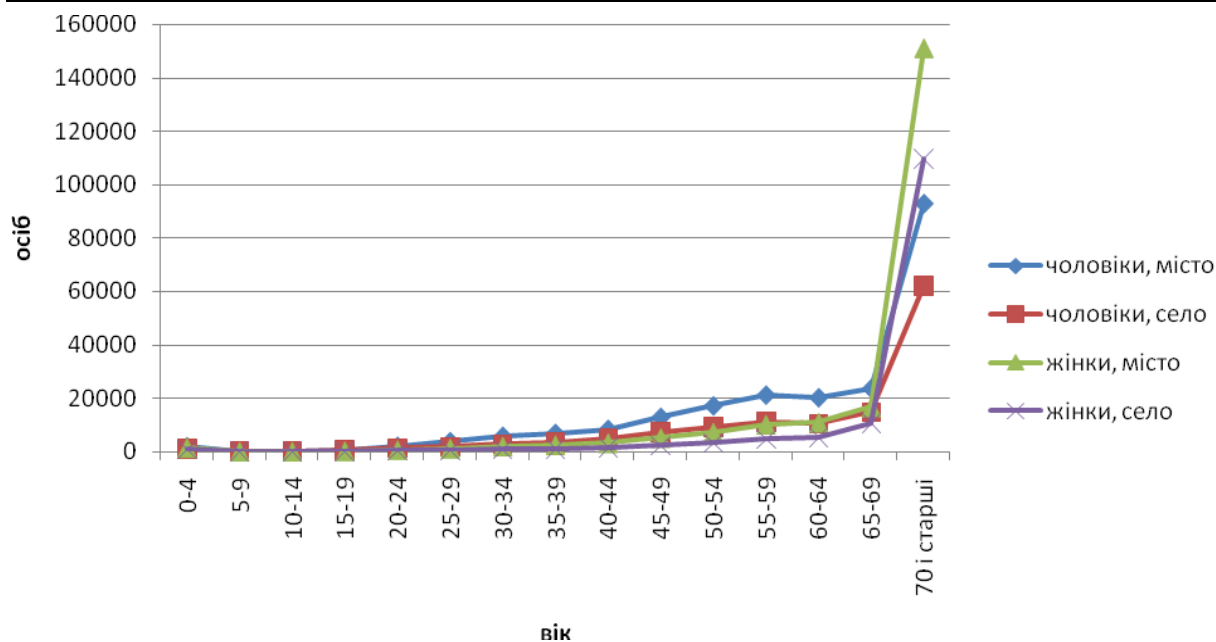


Рис. 4. Перевищення смертності чоловіків над смертністю жінок у 2009 р. [7]

Зміни у смертності вкрай негативно позначилися на показниках середньої очікуваної тривалості життя. Позитивні зрушення у молодшому віці були повністю перекриті значним підвищенням смертності працездатного населення; загальне підвищення смертності виявилось настільки сильним, що середня очікувана тривалість життя чоловіків порівняно з 1990 р. скоротилася більше ніж на три роки, а жінок – більше ніж на рік. У 2008 р. середня очікувана тривалість життя чоловіків становила 62,3 року, а жінок 74 ро-

ки (табл. 1). Для порівняння: середня очікувана тривалість життя населення при народженні у США становить 78 років (75 і 80), у Європі – 75 років (71 і 79), в Японії – 82 роки (78 і 85). Тендерний розрив у показниках середньої очікуваної тривалості життя, що в розвинутих країнах становить близько 6–7 років, в Україні досягає 12 років. Чоловіча надсмертність в Україні є результатом не стільки біологічних чинників, скільки нездорового способу життя, несприятливих умов праці, паління та зловживання алкоголем.

Таблиця 1

Середня очікувана тривалість життя міського та сільського населення, років [7]

Рік	Усі поселення		Міські поселення		Сільська місцевість	
	чоловіки	жінки	чоловіки	жінки	чоловіки	жінки
1990	65,6	75,0	66,2	75,0	64,2	74,6
2008	62,3	74,0	63,1	74,3	60,6	73,2

Зросла надсмертність сільського населення: якщо у 1990 р. розрив між середньою очікуваною тривалістю життя міських і сільських чоловіків і жінок становив відповідно 2 роки і 0,4 року, то у 2008 р. розбіжність збільшилася до 2,5 та 1,1 року. Відставання середньої очікуваної тривалості життя сільських жителів від показників міських мешканців є характерним для дитячого й працездатного віку, проте в похилому віці показники дожиття сільського населення є кращими, ніж міського. У чоловіків це простежується починаючи з 70–75 років, а у жінок – з 60–65-річного віку. Вочевидь це певною мірою пов'язано з відтоком найбільш мобільної, а отже, і найбільш здорової частини молодого сільського населення в міста. Вища середня очікувана тривалість життя селян у похилому віці може бути наслідком компенсації підвищеної смертності у

попередніх дитячих та працездатних вікових групах, унаслідок чого до похилого віку доживають найбільш міцні особи, які мають кращі шанси на довголіття, ніж городяни, які виросли в містах або приїхали з сільської місцевості й у процесі адаптації до нових і складних умов життя втратили “запас міцності”.

Надмірна смертність населення та низька середня тривалість життя в Україні зумовлені, по-перше, специфічною “консервативною” структурою причин смерті, у якій високий рівень смертності від неінфекційних хронічних захворювань поєднується з не менш значущим рівнем смертності від інфекційних патологій та зовнішніх причин смерті; по-друге, низьким середнім віком смертності від практично всіх класів причин смерті; по-третє, високим рівнем смертності від так званих соціально детермінованих причин, жертвами яких є, на-

самперед, особи молодого та середнього віку. Так, значна кількість населення помирає від нещасних випадків, аварій, виробничих травм (в Україні показники смертності на виробництві є значно вищими, ніж в інших країнах Європи), самогубств, убивств, алкоголізму, паління, наркоманії, паразитарних та інфекційних хвороб (особливо туберкульозу). Постійно зростає кількість ВІЛ-інфікованих та хворих на СНІД.

Віком до 65 років у середньому 70% смертей настає через хронічні захворювання неінфекційного характеру. У структурі передчасної смертності провідну роль відіграють хвороби системи кровообігу (35% від усієї кількості померлих віком до 65 років), зовнішні причини (20%) та новоутворення (16%). Порівняно з 1990 р. передчасна смертність від серцево-судинних хвороб підвищилась більше ніж на третину, що прямо вказує на погіршення матеріальних умов життя та загального соціального клімату.

Украї негативно на соціальному самопочутті громадян позначилося значне розшарування суспільства за рівнем достатку та посилення соціальної несправедливості, поширення бідності, послаблення соціального захисту населення, занепад галузей соціальної інфраструктури, погіршення умов праці та відпочинку, структури харчування населення, зростання виробничого травматизму. Відтак збільшуються прояви соціальної напруженості – асоціальна поведінка, ворожість, врешті-решт, недбале ставлення до власного життя і здоров'я та оточуючих, що й тягне за собою підвищення смертності.

Незважаючи на наявність декількох державних програм у галузі охорони здоров'я, кошти на їх виконання закладаються недостатньо. Нині рівень державних витрат на охорону здоров'я в Україні в розрахунку на душу населення в дев'ять разів менший за середньоєвропейський показник, у 14 разів нижчий, ніж у ЄС, у 4–7 разів нижчий, ніж у країнах Центральної та Східної Європи, причому використовуються ці кошти неефективно і ситуація у цій сфері не поліпшується. Тож постає надзвичайно складне завдання: забезпечити природне й соціальне середовище, яке було б сприятливим для підтримання здоров'я. При цьому зусилля мають бути зосереджені не тільки на лікуванні хворих, а передусім – на допомозі здоровим людям з метою навчити їх берегти своє здоров'я. Для цього будуть необхідні, по-перше, глибинна трансформація свідомості українського соціуму; по-друге, злам, здавалося б, одвічних тра-

дицій та стереотипів і формування в людей відповідального ставлення до життя і здоров'я, свого власного і своїх близьких, насамперед дітей, на основі знань про наявні ризики, максимально наближені до конкретного місця і часу.

Наявні державні ресурси необхідно сконцентрувати на найбільш перспективних щодо результативності та економічної ефективності напрямках підтримання та відновлення здоров'я.

Такими на сьогодні є:

- боротьба зі зловживанням алкоголем та тютюнопалінням;
- зменшення дорожньо-транспортного травматизму та зумовленої ним смертності;
- посилення профілактичної спрямованості діяльності системи охорони здоров'я.

Не тільки робота окремих відомств, відповідальних за здоров'я та добробут громадян, а й зрештою, соціально-економічний розвиток країни має бути спрямований на гармонізацію процесів відтворення населення, підпорядкований поліпшенню тих демографічних характеристик, які можна вважати кінцевими індикаторами результативності функціонування економіки й соціальної сфери, а саме: припинення широкомасштабного міграційного впливу носіїв інтелектуального капіталу, модернізація архітектурної структури захворюваності та смертності населення, загальне поліпшення якості життя, підвищення дітородної активності населення, скорочення передчасної смертності, подовження середньої тривалості життя.

Міграційна ситуація в контексті соціально-демографічного розвитку. У період незалежності України та трансформації економіки відбулося значне зниження інтенсивності стаціонарних міграцій (які пов'язані зі зміною офіційного місця проживання та реєструються державною статистикою) на тлі широкого розвитку трудових міграцій. На початку 1990-х рр. в Україні спостерігався значний міграційний приріст населення (максимальний рівень – майже 300 тис. осіб – був зафіксований у 1992 р.). У 1994–2004 рр. Україна була країною еміграції. На початку XXI ст. масштаби міграційних втрат населення України різко скоротилися, а у 2005 р. відбувся перехід до додатного міграційного балансу. Ця тенденція була закріплена у 2006–2008 рр. та (за попередніми даними) у 2009 р.

Нині зареєстрований міграційний обмін з іншими країнами світу не досягає і 100 тис. осіб на рік. Кількість зовнішніх мігрантів зменшується, насамперед, за рахунок скорочення вибуття населення з України (табл. 2).

Міждержавна міграція населення України у 2000–2009 рр. [7]

Роки	Кількість прибулих		Кількість вибулих		Сальдо міграції	
	тис. осіб	%	тис. осіб	%	тис. осіб	%
2000	–	–	–	–	–133,6	–2,7
2001	–	–	–	–	–152,2	–3,1
2002	42,5	0,9	76,3	1,6	–33,8	–0,7
2003	39,5	0,8	63,7	1,3	–24,2	–0,5
2004	38,6	0,8	46,2	1,0	–7,6	–0,2
2005	39,6	0,8	35,0	0,7	4,6	0,1
2006	44,2	1,0	29,9	0,7	14,2	0,3
2007	46,5	1,0	29,7	0,7	16,8	0,3
2008	37,3	0,8	22,4	0,5	14,9	0,3
2009	19,1	0,7	10,8	0,4	8,3	0,3

Основна частина потоку зовнішньої міграції (у 2008 р. – 80,1% усіх прибулих та 66,5 % вибулих) припадає на країни колишнього СРСР. Головним міграційним партнером України (як із прибуття, так і з вибуття) залишається Російська Федерація. У 2005 р. вперше після 1993 р. в Україні зафіксовано додатне сальдо міграцій в обміні населенням із Росією. Крім Росії, досить активний обмін населенням простежується з іншими найбільш етнічно та географічно близькими країнами СНД – Білоруссю та Молдовою.

На країни “старого” зарубіжжя на межі 1980–1990-х рр. припадало 10–12% усіх вибулих з України, у першій половині 1990-х рр. – близько 20 %, а у 2002–2008 рр. – 29–41%. Основні країни еміграції (за межами колишнього СРСР) – Ізраїль, Німеччина та США. До 2000 р. першу сходинку утримував Ізраїль, у 2001–2005 рр. – Німеччина, з 2006 р. – США.

Зареєстрована внутрішня міграція за масштабами більш ніж у 20 разів перевищує зареєстровану зовнішню. Серед потоків внутрішньодержавної міграції наймасовішим є обмін населенням між міськими поселеннями, крім того, спостерігається досить значний виїзд із сіл до міст, міграційні потоки місто – село і село – село є незначними за обсягом.

Особливістю обміну населенням між містами та селами є переважання потоку вибуття із сіл над зворотним потоком. Від’ємний міграційний баланс у сільській місцевості формується переважно за рахунок молоді. Характерно, що молоді жінки виїждять із сільської місцевості інтенсивніше, ніж молоді чоловіки (табл. 3). Водночас наявне повернення до сіл частини колишніх селян у старшому працездатному і пенсійному віці.

Таблиця 3

Сальдо міграції сільського населення України за віковими групами у 2008 р., тис. осіб [7]

Вік	Обидві статі	Чоловіки	Жінки
0–14	–3,7	–1,7	–2,0
15–24	–20,9	–7,9	–13,0
25–29	–4,9	–1,4	–3,5
30–39	–2,3	–0,5	–1,8
40–49	3,5	2,2	1,3
50 і старше	2,6	2,8	–0,3
Усього	–25,8	–6,5	–19,3

На початку XXI ст. в Україні відбулося посилення міжрегіональних відмінностей у рівнях сальдо міграцій населення, сформувалася група регіонів зі стабільно додатним міграційним балансом – Автономна Республіка Крим, Київська, Одеська, Харківська, Чернівецька обл., м. Київ та Севастополь. Київ виступає основним центром тяжіння для мігрантів – протягом усього повоєнного періоду (за винятком окремих років найбільш гострої економічної кризи кінця XX ст.) у столиці фіксувалося перевищення прибуття населення над вибуттям. Протягом останніх років сальдо міграцій населення столиці стабільно перевищує +20 тис. осіб на рік. Крім того численними є контингенти осіб, які фактично живуть і працюють

у м. Києві, а зареєстровані в інших регіонах України. За оцінками Інституту демографії та соціальних досліджень НАН України, чисельність фактичного населення Києва на початок 2009 р. становила 3144,3 тис. осіб, що на 420 тис. осіб більше від чисельності постійного населення за даними державної статистики.

Одним з наслідків міграційних процесів є зміна територіальної структури населення, що (з певним лагом) призводить до змін співвідношення носіїв різних норм репродуктивної поведінки в масштабах національних та більш високого порядку регіонів. Оскільки переміщення відбуваються переважно з регіонів, у яких нижчий рівень життя населення, до більш благополучних, то,

враховуючи наявність взаємозв'язку між економічним розвитком та поширенням малодітності, слід констатувати, що активізація міграційних процесів призводить до зниження народжуваності. З іншого боку, прибуття досить великого контингенту мігрантів може позначитися на репродуктивній поведінці корінного населення, однак такі випадки рідкісні. Можливе погіршення здоров'я мігрантів у процесі переселення в сучасних умовах навряд чи буде настільки значним, щоб датися взнаки досить швидко і перешкодити майбутнім народженням.

Вплив міграції на рівень смертності неоднозначний. З одного боку, сам факт переїзду може викликати підвищення захворюваності та смертності через зміну способу життя та кліматичних умов, а з іншого – оскільки переміщення, як правило, здійснюється в напрямку більш благополучних щодо умов життя (у тому числі і щодо медичного обслуговування) регіонів, розвиток міграційних процесів має призводити до збільшення середньої тривалості життя людей. Але в будь-якому разі слід визнати, що на смертність міграція впливає набагато менше, ніж на народжуваність, що значною мірою пояснюється тим, що перша не залежить від настанов людей і безпосередньо не регулюється індивідами.

В Україні у XX ст. найвагоміші зміни територіальної структури населення пов'язані з перерозподілом людей між містом і селом на користь першого. Порівняно з 1939 р. рівень урбанізації в Україні зріс майже удвічі, позначки у 50% цей показник досяг у 1963 р. Причому розвиток урбанізації відбувався переважно завдяки міграційному притоку до міст із сіл: у 1960–1980-х рр. сальдо міграцій сільського населення України становило –150–250 тис., а сальдо міграцій міського населення – +150–350 тис. осіб на рік. Оскільки сільські мігранти, осівши в містах, поступово переходили на модель репродуктивної поведінки, притаманну городянам, такі тенденції міграцій населення призвели до зменшення народжуваності в загальнодержавному масштабі.

Найбільш інтенсивний вплив міграцій на динаміку чисельності населення пов'язаний із трансформацією статевікової структури населення країн та регіонів. Залучаючи переважно молодих людей, тобто найбільш продуктивні прошарки суспільства, міграції служать свого роду демографічною та демоекономічною інвестицією в регіони-реципієнти і, навпаки, сприяють постарінню населення та погіршенню трудових ресурсів потенціалу в регіонах-донорах.

Розрахунки показують, що, якщо вплив міграцій на динаміку чисельності населення у другій половині XX – на початку XXI ст. у різний час був різним, то на трансформації вікової структури населення – однозначно негативним. В Україні протягом 60–80-х рр. XX ст. склалася унікальна ситуація – при загальному додатному сальдо зовнішніх міграцій спостерігалось міграційне зменшення кількості молоді. На роботу в регіони Сибіру, Далекого Сходу, Крайньої Півночі тощо виїжджали молоді люди, а поверталися переважно пенсіонери. Так, протягом 1959–1989 рр. чисельність усього населення внаслідок міграцій зростала менш, ніж на 1% за десятиліття, тоді як унаслідок дії міграційного чинника чисельність чоловіків віком 20–29 років зменшувалася за кожний міжпереписний період на 5–6%, кількість жінок такого самого віку – на 2%. Натомість чисельність осіб молодших пенсійних вікових груп (чоловіки 60–69 років, жінки 55–69 років) протягом 1959–1970 рр. унаслідок міграцій постійно зростала (лише у 1980-х рр. цей процес призупинився). Такий характер міграційних процесів істотно посилював процес старіння населення та погіршення його трудового потенціалу. Можна стверджувати, що тенденції міграцій населення в повоєнний період прискорили настання депопуляції принаймні на кілька років. Крім того, внаслідок постійного відбору фахівців та їх концентрації в центрі СРСР знижувався професійний та освітній потенціал України.

Протягом останнього міжпереписного періоду (1989–2001 рр.) загальна чисельність населення України через міграції зменшилася лише на 0,9%. При цьому чисельність чоловіків віком 25–29 років зменшилася на 6,8%, жінок того самого віку – на 4,9%, чоловіків і жінок віком 30–34 роки – на 3,7 та 2,1%, відповідно. Водночас міграційні процеси сприяли зростанню чисельності осіб молодше 20 та старше 70 років, тобто тих контингентів, чия економічна активність є нульовою або невисокою. Міграційні втрати населення України протягом міжпереписного періоду стосуються майже виключно найбільш економічно активних вікових контингентів. За відсутності міграцій протягом 1989–2001 рр., перепис 2001 р. зафіксував би в Україні питому вагу осіб найбільш економічно продуктивного віку (25–44 роки) на 0,5% пункту більше від фактично зафіксованої, а величина показника демографічного навантаження на населення працездатного віку виявилася б на 2,5% меншою (табл. 4).

**Фактичні та гіпотетичні показники
вікової структури населення України в кінці 2001 р., % [7]**

Показник	Фактичне значення показника	Гіпотетичне (яке було б за умови відсутності міграцій протягом міжпереписного періоду) значення показника
Коефіцієнт старіння (питома вага осіб віком 60 років і старше)	21,4	21,2
Демографічне навантаження на населення працездатного віку	723	705
Питома вага осіб віком 25–44 років	28,7	29,2
Питома вага жінок фертильного віку (15–49 років)	26,0	26,1

Навіть в умовах додатного міграційного приросту Україна продовжує втрачати освітній потенціал: якщо середня кількість років навчання прибулих до України у 2005 р. становила 12,3 року (причому цей показник для прибулих із “нового” і “старого” зарубіжжя є практично однаковим), то для контингенту вибулих рівень освіти становив 12,4 року – для вибулих до країн колишнього СРСР і 12,9 року – для вибулих до “старого” зарубіжжя. По суті еміграція з України за межі колишнього СРСР має характер “відпливу мізків”: питома вага осіб із вищою освітою серед емігрантів до країн “старого зарубіжжя” є більш як у 1,5 рази вищою, ніж серед вибулих до країн СНД та Балтії, а також серед прибулих до України. Особливо високим є освітній рівень вибулих до Канади.

Незважаючи на значне збільшення обсягів випуску спеціалістів вищими навчальними закладами, нині в Україні особи віком 23–28 років за рівнем освіченості дещо поступаються 35–40-річним особам. Це свідчить про посилення в кінці ХХ ст. впливу високоосвічених контингентів української молоді за кордон. Поряд із вибуттям випускників вищих навчальних закладів продовжується виїзд осіб, які мають науковий ступінь (хоча темпи цього процесу значно уповільнилися порівняно з 1990-ми рр.).

Таким чином, навіть при додатному сальдо міграцій останніх років в Україні відбувається міграційне зменшення найбільш освічених та економічно продуктивних контингентів, а також жінок найбільш репродуктивного віку. Тобто міграції продовжують негативно впливати на демографічний розвиток і посилюють депопуляцію.

IV. Висновки

Подолання негативної тенденції зменшення чисельності населення та його природного приросту вимагають створення комплексу заходів, спрямованих на забезпечення розширеного відтворення населення за такими основними напрямками: стимулювання народжуваності, підтримка сімей з дітьми; посилення соціального захисту материнства й дитинства, сприяння формуванню та розвитку сім'ї; забезпечення спри-

ятливих умов жінкам для поєднання їх професійної діяльності з материнством; покращення умов праці жінок шляхом вивільнення їх з виробництва з важкими та шкідливими умовами праці, надання можливості для роботи на умовах гнучкого режиму праці; покращення стану здоров'я населення та зниження його смертності, особливо дитячої та у працездатному віці, збільшення тривалості життя; запровадження системи загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування; удосконалення системи соціального захисту найбільш незахищених верств населення.

Складовою загальної демографічної політики є міграційна політика, яка виділяється як самостійний елемент з метою конкретизації заходів щодо регулювання руху населення. Режим та заходи міграційної політики держави повинні забезпечувати досить ретельне відстеження міграційних процесів, їх сучасні тенденції, оперативно реагувати на зміни та контролювати їх, з метою підпорядкування національним та регіональним інтересам, особистим потребам мігрантів. До пріоритетних завдань національної та регіональної моделей управління міграційним рухом населення слід віднести регулювання територіальних міждержавних переміщень населення та зовнішніх трудових міграцій, імміграційних, еміграційних процесів і внутрішніх міграцій.

Література

1. Демография : учебник. – 2-е изд., доп. и перераб. / под общ. ред. Н.А. Волгина. – М. : Изд-во РАГС, 2007. – 440 с.
2. Комплексний демографічний прогноз України на період до 2050 р. / [за ред. Е.М. Лібанової]. – К. : УЦРС, 2006. – 138 с.
3. Муромцева Ю.І. Демографія : навч. посіб. / Ю.І. Муромцева. – К. : Кондор, 2009. – 300 с.
4. Основы демографии : учеб. пособ. / П.И. Косов, А.Б. Берендеева. – 2-е изд., доп. и перераб. – М. : ИНФРА-М, 2010. – 288 с.
5. Стратегія демографічного розвитку в період до 2015 року : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 24.06.2006 р. № 879 [Електронний ре-

- сурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=879-2006-%EF>.
6. Чавикіна Ю.Б. Аналіз демографічної ситуації в Україні. Регулювання демографічних та міграційних процесів в Україні [Електронний ресурс] / Ю.Б. Чавикіна, В.М. Бережний, А.І. Кубах. – Режим доступу: www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/ETK/2009_13/CHAVYKINA.pdf.
 7. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
 8. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakonrada.gov.ua>.

Часник Г.В. Соціально-демографічний стан України: наслідки для народу та держави

Анотація. У статті викладено результати аналізу сучасної соціально-демографічної ситуації в Україні та перспективи її розвитку. Показано роль та необхідність управління демографічними процесами в країні. Розкрито основні напрями державної демографічної та міграційної політики.

Ключові слова: населення, відтворення населення, народжуваність, смертність, тривалість життя, шлюбність, розлучуваність, міграція, демографічні структури та демографічні процеси.

Часнык А.В. Социально-демографическое состояние Украины: последствия для народа и государства

Аннотация. В статье представлены результаты анализа современной социально-демографической ситуации в Украине и перспективы ее развития. Показана роль и необходимость управления демографическими процессами в стране. Раскрыты основные направления государственной демографической и миграционной политики.

Ключевые слова: население, воспроизводство населения, рождаемость, смертность, продолжительность жизни, брачность, разводимость, миграция, демографические структуры и демографические процессы.

Chasnyk G. Socially-Demographic Condition of Ukraine: Consequences for the People and the State

Annotation. In the article results of the analysis modern socially-demographic are stated a situation in Ukraine and prospects of its development. The role and necessity of management by demographic processes in the country is shown. The basic directions of the state demographic and migratory policy are opened.

Key words: the population, population reproduction, birth-rate, death-rate, life expectancy, marriages, divorces, migration, demographic structures and demographic processes.

ДО УВАГИ АВТОРІВ

**Вимоги до авторських оригіналів статей,
поданих до науково-виробничого журналу “Держава та регіони”**

12.1. До друку приймаються неопубліковані раніше роботи, **написані українською мовою**, обсяг – 0,5–1 авт. арк.

13.2. Рукопис статті має містити такі необхідні елементи (бажано виділені **напівжирним шрифтом**):

УДК;

Анотація українською, російською та англійською мовами (до 100 слів);

Ключові слова українською, російською та англійською мовами (3–10 слів);

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 вирішення даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується подана 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.

Література за алфавітом (оформляти слід згідно з вимогами бібліографічних описів).

Підпис автора і дата.

14.

15.3. Технічні вимоги до оформлення статей

16. 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.

17.4. Якщо рукопис статті підготовлено у співавторстві, то на окремому аркуші слід чітко визначити особистий внесок кожного автора у створення рукопису та засвідчити це своїми підписами.

5. Паперовий варіант, підписаний автором, ідентичний набраному в електронному варіанті, завірена **рецензія** доктора наук відповідного профілю (крім випадків, коли автор сам має науковий ступінь доктора наук), **довідка** про автора на окремому аркуші (прізвище, ім'я, по батькові повністю, відповідно до паспортних даних, адреса, телефони з кодом міста, науковий ступінь, вчене звання, посада, установа), копія документа про **сплату** (25 грн за сторінку) передаються відповідальному редакторові або надсилаються за адресою: 69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70-Б, КПУ, редакція журналу “Держава та регіони”.

6. Гроші треба перераховувати за реквізитами:

КПУ / Філія АБ “Південний”

р/р 26002310022201 / ОКПО 19278502 / МФО 313753

За друк статті у науково-виробничому журналі “Держава та регіони”.