

Держава та регіони

Серія:
Державне управління
2013 р., № 3 (43)



Науково-виробничий журнал

виходить щоквартально

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

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

Головний редактор:

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

Редакційна колегія:

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

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

С.О. Біла, доктор наук з державного управління, професор

В.Є. Воротін, доктор наук з державного управління, професор

А.О. Дегтяр, доктор наук з державного управління, професор

В.В. Дорофієнко, доктор економічних наук, професор

О.В. Долгальова, доктор наук з державного управління, професор

О.Я. Лазор, доктор наук з державного управління, професор

М.А. Латинін, доктор наук з державного управління, доцент

В.М. Лобас, доктор наук з державного управління, професор

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

О.Г. Мордвінов, доктор наук з державного управління, професор

П.І. Надолішній, доктор наук з державного управління, професор

В.М. Огаренко, доктор наук з державного управління, професор

В.М. Олуйко, доктор наук з державного управління, професор

В.Л. Пілюшенко, доктор технічних наук, професор,

член-кореспондент НАН України

І.В. Розпутенко, доктор наук з державного управління, професор

С.М. Серьогін, доктор наук з державного управління, професор

О.І. Черниш, доктор наук з державного управління, професор

В.О. Шамрай, доктор наук з державного управління, професор

О.С. Шапгала, доктор наук з державного управління, професор

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

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

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

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

Іноземні члени редакційної колегії

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

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

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

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

Відповідальний редактор: С.В. Белькова

Редактори: А.О. Бессараб, С.А. Козицяцька, О.В. Лобода

Технічний редактор: О.В. Колотова

Дизайнер 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
26 червня 2013 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, 70б.
Телефони/факс: (0612) 220-58-42, 63-99-73.

Здано до набору 20.05.2013.

Підписано до друку 28.08.2013.

Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 2-13Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

ЗМІСТ

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>Н.С. Калашник</i> СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ САМООСВІТИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ	4
<i>О.В. Кіктенко</i> ПОСИЛЕННЯ РОЛІ ДЕРЖАВНИХ РЕГУЛЯТОРІВ ФОНДОВОГО РИНКУ	9
<i>Н.Б. Ларіна, О.І. Ткач</i> ПЕРСПЕКТИВИ СТАНОВЛЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ СОЦІАЛЬНОЇ МОДЕЛІ	14
<i>Т.В. Новаченко</i> СТАНОВЛЕННЯ АВТОРИТЕТУ ПРАВИТЕЛІВ КИЇВСЬКОЇ РУСІ В КОНТЕКСТІ УНІВЕРСАЛЬНОГО СОЦІАЛЬНО-ІСТОРИЧНОГО ЦИКЛУ	20
<i>А.В. Ромін</i> ІННОВАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩИМ НАВЧАЛЬНИМ ЗАКЛАДОМ У СИСТЕМІ ДСНС УКРАЇНИ	26
<i>Л.В. Сердечна</i> ФІСКАЛЬНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В ГАЛУЗІ РЕКЛАМИ	31
<i>К.І. Чабанова</i> ОСОБЛИВОСТІ РЕГІОНАЛЬНОЇ ДЕВОЛЮЦІЇ В УЕЛЬСІ	37
<i>А.Л. Шевцов</i> ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ ЯК ОСНОВНА ФУНКЦІЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ	41
<i>Б.В. Шупік</i> ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІЖНАРОДНОГО ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ	47

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>В.М. Анікеєнко</i> МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ІНФРАСТРУКТУРИ АГРАРНОГО РИНКУ	51
<i>С.В. Бєлай</i> РОЗРОБЛЕННЯ КОМПЛЕКСНОГО ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ ПРОТИДІЇ КРИЗОВИМ СИТУАЦІЯМ ЗА МАСОВОЮ УЧАСТЮ НАСЕЛЕННЯ	57
<i>О.В. Жадан</i> СОЦІАЛЬНО-КОМУНІКАТИВНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВИХ ВІДНОСИН: ТЕОРІЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАСТОСУВАННЯ	62
<i>О.М. Приходько</i> ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИВЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ	68
<i>Л.С. Коновалов</i> ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО АУДИТУ ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНИХ КОШТІВ	73
<i>В.П. Садковий</i> ДЕРЖАВНІ МЕХАНІЗМИ СТАНДАРТИЗАЦІЇ В ГАЛУЗІ ПРОФЕСІЙНОЇ ОСВІТИ ЯК ЗАПОРУКА ЯКОСТІ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ	78
<i>Н.С. Сітнікова</i> МЕТОДИ ТА МЕХАНІЗМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЯК СПЕЦИФІЧНИЙ СПОСІБ ВЛАДНОГО ВПЛИВУ ДЕРЖАВИ НА РОЗВИТОК ОЛІМПІЙСЬКОГО РУХУ УКРАЇНИ	83
<i>Є.Ю. Ткач</i> ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я	91

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<i>Д.Т. Бікулов</i> ТІНЬОВА ЕКОНОМІКА В КОНТЕКСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	98
<i>В.В. Заблоцький</i> КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ ІСТОРИЧНОГО СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ.....	102
<i>Т.А. Кравченко</i> РОЛЬ ЗВ'ЯЗКІВ ГРОМАДСЬКОСТІ З МІСЦЕВИМИ ОРГАНАМИ ВЛАДИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ	108
<i>В.П. Кутьков</i> ФОРМУВАННЯ КОНЦЕПЦІЇ МАРКЕТИНГОВОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНОМ.....	114

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>О.О. Бутник</i> ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА: РИЗИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ.....	119
<i>О.М. Смірнова</i> ПРОЦЕС ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПСИХОЛОГІЧНОЇ СКЛАДОВОЇ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ.....	124

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

<i>Д.О. Свіркін</i> РОЗРОБКА НОВОЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ	132
ДО УВАГИ АВТОРІВ	138

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.08(477):347.1

Н.С. Калашник

кандидат педагогічних наук, доцент, докторант
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ САМООСВІТИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто можливі напрями розвитку самоосвіти державних службовців в Україні. Визначено необхідні перетворення в діяльності суб'єктів управління для успішної професіоналізації державної служби засобами самоосвіти. Напрями розвитку самоосвіти державних службовців в Україні подано в контексті вимог концепції сталого розвитку та безперервної освіти фахівців.

Ключові слова: самоосвіта, державні службовці, професіоналізація, суб'єкти управління, управління самоосвітою державних службовців.

I. Вступ

Одним з найважливіших завдань розвитку держави на нинішньому етапі стає модернізація системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації осіб, які втілюють функції держави, забезпечення високого рівня їх професійної компетентності, створення умов для безперервного розвитку державних службовців та стимулювання до нього. Наявні проблеми забезпечення високого рівня професійної компетентності державних службовців в Україні пов'язані з нерозвиненістю системи безперервної професійної освіти державних службовців, її орієнтацією на інституалізовані форми навчання, фрагментарністю й періодичністю професійного навчання персоналу органів державної влади, відсутністю залежності управління кар'єрним зростанням від сформованості необхідних компетентностей, єдиних критеріїв оцінювання та стимулювання до особистісного й професійного зростання, нормативного регулювання вимог до професійного навчання на робочому місці. Як наслідок, усе це призводить до зниження результативності та ефективності діяльності державних службовців на всіх рівнях державного управління. Дослідження та вирішення проблем управління самоосвітою державних службовців дасть можливість підвищити ефективність виконання органами виконавчої влади завдань держави, професіоналізувати державну службу, створити ефективну систему державного управління, яка б відповідала стандартам демократичної, правової держави.

Самоосвіта завдяки своїй індивідуальності та комфортності має потенціал і ресурс, які дають можливість гідно відповідати всім вимогам сьогодення.

Питання розвитку системи професійного навчання державних службовців не нові в галузі наук "Державне управління". Науковці широко досліджують: професіоналізацію та модернізацію державної служби (Є. Бородин, Н. Гончарук, Т. Желюк, М. Іжа, Н. Липовська, О. Оболенський, Т. Пахомова, Я. Радиш, В. Саламатов, С. Серьогін, Г. Ситник, С. Телешун та ін.); підвищення кваліфікації працівників органів державної влади (Т. Гаман, С. Газарян, В. Голуб, Д. Дзвінчук, Е. Молдован, О. Пастухова, Л. Прудіус, О. Хорошенюк, В. Яцюк та ін.); управління освітою (С. Андрейчук, Л. Лисенко, В. Луговий, С. Майборода, Л. Прокопенко, С. Поважний, Н. Протасова, С. Шевченко та ін.). З іншого боку, питання самоосвіти державних службовців, управління нею та розвиток ще потребують свого висвітлення в науковій фаховій літературі.

II. Постановка завдання

Мета статті полягає у висвітленні можливих напрямів стратегічного розвитку самоосвіти державних службовців в Україні. З огляду на мету статті поставлено такі завдання: висвітлити основні принципи здійснення самоосвіти державних службовців, враховуючи особливості державної служби та безперервної професійної освіти дорослих; окреслити напрями розвитку самоосвіти державних службовців в Україні з урахуванням особливостей діяльності кожного із суб'єктів управління самоосвітою посадовців.

III. Результати

Розробка та реалізація успішних стратегій розвитку самоосвіти державних службовців неможлива без урахування вимог концепції сталого розвитку суспільства, сучасних тенденцій розвитку безперервної освіти фахівців, професійного навчання, управління людськими ресурсами, особливостей освіти дорослих та вимог до ефективності публічного адміністрування. Це доводять як наукові розробки сфери підготовки фахівців, так і нормативно-правові акти, які регулюють розвиток та збереження людського потенціалу на робочому місці. Розглядаючи стратегію як модель програмування діяльності для досягнення встановлених цілей [2], можна зазначити, що під час вироблення стратегій ефективної самоосвіти державних службовців відправними точками будуть питання суб'єктів самоосвіти, суб'єктів управління нею, розподілу ресурсів та повноважень. Розробка стратегій самоосвіти державних службовців передбачає обов'язкове визначення пріоритетів (першочергові для реалізації напрями, цілі, проблеми), які виступають базою для розподілу обмежених ресурсів.

Цілі стратегій розвитку самоосвіти державних службовців стосуються прийняття правильних управлінських рішень, підвищення якості надання адміністративних послуг населенню, забезпечення високого рівня професійної компетентності державних службовців та успішного виконання професійних завдань. Досягнення цілей стратегій самоосвіти державних службовців передбачають необхідність розв'язання масштабних проблем професіоналізації державної служби в Україні у термін 2–5 років і більше.

Отже, метою будь-якої стратегії самоосвіти державних службовців є створення сприятливих умов для:

- задоволення потреб особистості, суспільства й держави в наданні високоякісних адміністративних послуг з урахуванням сучасних потреб державної служби та позитивного світового досвіду;
- забезпечення рівного доступу державних службовців до якісної безперервної професійної освіти, що сприятиме соціально-економічному зростанню країни;
- випереджального розвитку системи професійного навчання державних службовців, її ресурсного забезпечення.

Досягнення стратегічних цілей самоосвіти державних службовців передбачає визначення принципів самоосвіти державних службовців і принципів управління нею. Нагадаємо, що самоосвіта державних службовців найяскравіше реалізується в практичній діяльності службовців та набуває особливого значення в позаінституційному професійному навчанні посадовців. Науковці Ю. Глушук та С. Хаджирадева сформулювали за-

гальні положення підготовки державних службовців у системі післядипломної освіти, а саме:

1. Державні службовці відіграють провідну роль у процесі свого навчання (тому він (державний службовець) – той, хто навчається, а не той, кого навчають).
2. Державний службовець, який навчається, прагне до самореалізації, до самостійності, до самоуправління.
3. Державний службовець, який навчається, володіє певним життєвим (побутовим, соціальним, професійним) досвідом, що може бути використаний як важливий компонент навчання як його самого, так і його колег.
4. Державний службовець навчається, передусім, для вирішення важливої життєвої проблеми й досягнення конкретної мети.
5. Державний службовець, який навчається, розраховує на невідкладне застосування набутих у ході навчання вмінь, навичок, знань та якостей.
6. Навчальна діяльність державних службовців значною мірою детермінована соціально-психологічними факторами, які або обмежують, або сприяють процесу навчання.
7. Процес навчання державних службовців організовується у вигляді спільної діяльності того, хто навчається, і того, хто навчає, на всіх його етапах: планування, реалізації, оцінювання та в процесі корекції [1].

Вважаємо, що вказані загальні положення підготовки державних службовців можна взяти за основу при визначенні принципів самоосвіти державних службовців. Виходячи з аналізу сучасних тенденцій у професійному навчанні державних службовців, доцільно визначити такі принципи здійснення їх самоосвіти:

- активність державного службовця у власній самоосвіті (державний службовець сам відіграє провідну роль у процесі самоосвіти, оскільки йому необхідно задовольнити власні освітні або професійні потреби. Отже, найвищою гарантією того, що самоосвіта державних службовців буде ефективною, є усвідомлення її необхідності як дієвого методу вирішення поставлених завдань та активна позиція самого службовця або професійного колективу в її здійсненні);
- компетентність (для успішної самоосвіти державним службовцям, крім бажання та готовності, є наявність знань, умінь, навичок і спрямувань тих, хто навчається, планувати свій навчальний процес, враховувати власні психофізіологічні особливості, освітні потреби тощо);
- наукова обґрунтованість (необхідно не просто здійснювати самоосвіту та орга-

- нізовувати її, а й робити це науково, методично та змістовно правильно);
- опора на досвід (державний службовець, який займається самоосвітою, має певний досвід (побутовий, соціальний, професійний), який є важливим компонентом його власного навчання та самоосвіти професійної групи);
 - урахування соціального досвіду (робота групи – це водночас соціальне виховання, усвідомлення кожним учасником рівня своєї самодостатності й здатності до самореалізації, здобування знань, досвіду, а також особистісних і професійних якостей – і все це на тлі створення власного й спільного освітнього середовища);
 - урахування зовнішніх вимог та особистісних характеристик при здійсненні самоосвіти державних службовців (державний службовець при здійсненні самоосвіти прагне до самореалізації, самостійності та самоуправління. У процесі самоосвіти державних службовців важливим є врахування не тільки вищезазначених якісних характеристик розвитку, а й факторів, що гальмують здійснення самостійної роботи, а також відіграють роль психологічних бар'єрів під час її виконання. Науковець В. Кухаренко в своїх дослідженнях пов'язує це з попереднім життєвим досвідом посадовця (недостатність базової підготовки; формальне сприйняття інформації, коли відсутній контроль за її засвоєнням або рефлексією, а також несформоване вміння пов'язувати інформацію з повсякденною професійною діяльністю; несформованість окремих видів мислення; нерозуміння мови тексту або смислових структур; неприйняття занадто громіздкого або теоретизованого стилю викладання; відсутність досвіду самостійної діяльності; нерозвиненість вольової регуляції (лінощі) тощо) [3];
 - спрямованість на професійну діяльність (державний службовець навчається, передусім, для вирішення важливої професійної проблеми або досягнення конкретної мети);
 - спрямованість на результат (державний службовець, який навчається, розраховує на невідкладне застосування набутих у ході самоосвіти вмінь, навичок, знань та якостей у професійній діяльності й загальне схвалення результатів самоосвітньої діяльності. Для державного службовця дуже важливим є усвідомлення необхідності знань, умінь та навичок, яких він набуває за результатами самоосвіти. Перевірити рівень такої необхідності завжди можна лише на основі практичного втілення результатів самоосвіти. Очікування державних службовців про невідкладне застосування отри-

- маних шляхом самоосвіти знань, умінь, навичок і якостей може здійснитись у разі організації навчального процесу на рівнях застосування, аналізу, синтезу та оцінювання);
- урахування факторів, що детермінують самоосвіту (навчальна діяльність державних службовців значною мірою детермінована соціально-психологічними факторами, які або обмежують, або сприяють процесу навчання. Визначення можливостей і здібностей дорослих людей до навчання є одним із найважливіших компонентів соціально-психологічних основ самоосвіти державних службовців поза навчальним процесом. Це можуть бути фізіологічні (зір, втома, наявність чи відсутність хвороб тощо), професійні, соціальні, ресурсні та інші фактори);
 - плановість, системність, безперервність, взаємодія під час здійснення самоосвіти (самоосвіта державних службовців є спільною діяльністю того, хто навчається, та інших суб'єктів соціальної взаємодії на всіх етапах самоосвіти: планування, реалізації, оцінювання й корекції. Розглядаючи самоосвіту державних службовців як специфічним чином організований процес, зазначимо, що для її успішності необхідно здійснювати її з певною періодичністю, забезпечити необхідні ресурси, послідовність і наступність в організаційних та освітніх заходах тощо, скоординованість дій щодо реалізації й забезпечення самоосвіти державних службовців);
 - обов'язковість самоосвіти (самоосвіта державних службовців повинна бути обов'язковим елементом професійного навчання та професійної діяльності);
 - індивідуалізація та диференціація підходів до самоосвіти (самоосвіта є найбільш індивідуалізованим видом професійного навчання, тому і підходи до її здійснення повинні бути диференційованими та індивідуалізованими, тим більше, що їх існує необмежене розмаїття).

Отже, виходячи з вищеперелічених принципів, можна побудувати ефективну стратегію самоосвіти для окремого державного службовця та професійного колективу.

Урахування визначених принципів здійснення самоосвіти державних службовців однаково актуальні для суб'єктів самоосвіти державних службовців (сам державний службовець та професійна група), для суб'єктів управління самоосвітою державних службовців (безпосередні керівники, служби персоналу) та для партнерів в організації самоосвіти державних службовців, якими можуть бути:

- галузеві навчальні заклади, інші навчальні заклади;
- центри підвищення кваліфікації;
- асоціації фахівців;

- громадські організації, які представляють певні професійні або соціальні групи;
- суб'єкти, які визначають політику у сфері професійного навчання державних службовців (Національне агентство з питань державної служби, центральні органи виконавчої влади для державних службовців, які працюють у цьому органі, Кабінет Міністрів України тощо).

Базуючись на наукових розробках, визначимо стратегії самоосвіти для кожного із суб'єктів самоосвіти державних службовців. Виходячи з досліджень щодо етапів самостійного навчання особистості, можна визначити алгоритм самоосвіти окремого державного службовця таким чином: визначення потреби (необхідності) у самоосвіті; постановка цілей (завдань) самоосвіти; планування підготовки організації самоосвіти; підготовка матеріалів (ресурсів) для самоосвіти; створення умов для самоосвіти; рефлексія, зворотний зв'язок, оцінювання, критика, моніторинг. Методично правильним є здійснювати самоосвіту в шість етапів та з урахуванням того, що вона в професійній діяльності державних службовців є безперервним циклічним процесом. Тому послідовність дій у циклі самоосвіти державного службовця доцільно подати у вигляді кола.

Можна зазначити, що послідовність дій здійснення циклу самоосвіти професійної групи державних службовців як суб'єкта їх самоосвіти містить ті самі складові, але з урахуванням особливостей спрямування самостійного навчання групи. Самоосвіта професійних груп спрямована на:

- спільне обговорення теоретичного матеріалу;
- перехресний самоконтроль якості при своєння й рефлексії щодо повноти і якості розуміння; спільний пошук необхідної додаткової інформації, її аналіз та обговорення;
- визначення доцільності й завершеності самоосвіти;
- спільне обговорення можливих стратегій розв'язання практичних завдань зокрема й організації самоосвітньої діяльності загалом;
- спільне обговорення результатів самоконтролю, створення самостійної групової або індивідуальної системи контрольних питань, відпрацювання технології роботи з питанням і підготовки відповіді;
- організація й визначення напрямів взаємної групової рефлексії для збагачення

процесу навчання та підвищення його якості для всіх членів професійної групи;

- обмін досвідом співпраці з іншими групами або окремими особами;
- спільне виконання самоосвітніх або професійних завдань.

Наголосимо, що найяскравіше особливості роботи в професійній групі при здійсненні державними службовцями самоосвіти буде виявлятися на етапах постановки цілей і завдань самоосвіти (метою та завданням самоосвіти може бути як професійне навчання, так і виконання посадових обов'язків чи професійних завдань), створення умов для самоосвіти та рефлексії, зворотного зв'язку, оцінювання й моніторингу.

IV. Висновки

Підсумовуючи, варто зазначити, що професіоналізація державної служби з урахуванням можливостей самоосвіти державних службовців дасть змогу ефективно та на високому професійному рівні надавати адміністративні послуги державними службовцями суспільству, що в стратегічному розумінні допоможе розбудові української держави та державної служби загалом відповідно до сучасних викликів світу. Для цього самоосвіта державних службовців повинна бути науково обґрунтованою та систематичною. Визначені принципи здійснення самоосвіти державних службовців допоможуть удосконалити самоосвітню діяльність службовців та зробити її ефективною. До перспективних напрямів дослідження можна віднести питання кадрового супроводу здійснення самоосвіти, необхідних ресурсів для здійснення самоосвіти, визначення пріоритетів самоосвіти для різних галузей діяльності.

Список використаної літератури

1. Глушук Ю.О. Акмеологічний підхід до підготовки державних службовців у системі післядипломної освіти [Електронний ресурс] / Ю.О. Глушук, С.К. Хаджираєва // Філософія образования личности : материалы конф. – Режим доступу: <http://www.ukrneti.com/firstforum/b21.html>.
2. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
3. Кухаренко В.М. Дистанційне навчання / В.М. Кухаренко, О.В. Рибалко, Н.Г. Сиротинко. – [3-є вид.]. – Х. : НТУ ХПІ ; Торсінг, 2002. – 320 с.

Стаття надійшла до редакції 03.09.2013.

Калашник Н.С. Стратегии развития самообразования государственных служащих в Украине

В статье рассматриваются возможные направления развития самообразования государственных служащих в Украине. Определяются необходимые преобразования в деятельности субъектов управления для успешной профессионализации государственной службы средствами самообразования. Направления развития самообразования государственных служащих в Украине определяются в контексте требований концепции устойчивого развития и непрерывного образования специалистов.

Ключевые слова: самообразование, государственные служащие, профессионализация, субъекты управления, управление самообразованием государственных служащих.

Kalashnyk N. Development strategies of state officials' self-education in Ukraine

The article discusses the possible directions of development of state officials' self-education in Ukraine. There are determined the necessary changes in the activity of management subjects for successful professionalisation of the state officials by means of self-education. Directions of development of the state officials' self-education in Ukraine are determined in the context of the requirements of the concept of sustainable development and life-long education of specialists. The article describes the principles and methods of self-education development in state bodies taking into account their structure. Address separately the issues of self-education development a state official and professional group. Defined in article principles of state officials' self-education equally relevant to the subjects of the state officials' self-education (the state official and professional group), for the subjects of management state officials' education (immediate managers, service personnel and for partners in the organization of state officials' self-education. The search defines how state officials' self-education is implemented in their practical activities and acquires special significance in the informal vocational training officials involved. The implementation of the development of state officials' self-education relates to make correct management decisions, improving the quality of administrative services to the population, ensuring a high level of professional competence of civil servants and successful performance of professional tasks. Achieving the goals of the development strategies of state officials' self-education, which are defined in article, include the need to solve large-scale problems professionalization of public service in Ukraine in the period of 2–5 years and a longer period.

Key words: self-education, civil servants, professionalization, the subjects of management, self-education of civil servants.

УДК 35: 336.761

О.В. Кіктенкокандидат наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет**ПОСИЛЕННЯ РОЛІ ДЕРЖАВНИХ РЕГУЛЯТОРІВ ФОНДОВОГО РИНКУ**

У статті досліджено основні проблеми розвитку фондового ринку на всіх рівнях державного регулювання. Розглянуто переваги консолідації біржової діяльності й стабілізації фондового ринку. Запропоновано пріоритетні напрями посилення ролі державних регуляторів фондового ринку у зв'язку з інтеграцією вітчизняного фондового ринку з міжнародними ринками капіталів.

Ключові слова: державне регулювання, учасники фондового ринку, регулятори ринків, ефективність, інтеграція, лістинг, саморегулювання.

I. Вступ

Державним регуляторам і учасникам фондового ринку необхідно позиціонуватися щодо їх участі в процесі глобалізації фінансового ринку. За кордоном сьогодні активно реалізуються проекти з організації торгівлі та розрахунків не тільки похідними інструментами, а й акціями найбільших підприємств Східної Європи, Росії та інших країн СНД, на Франкфуртській фондовій біржі, Віденській фондовій біржі, на фондовій біржі в Стамбулі. Розвиток зазначених старих і нових міжнародних фінансових центрів перебуває під потужним заступництвом національних урядів і міжнародних фінансових організацій.

В організації державного регулювання інфраструктури фінансового ринку в різних країнах спостерігаються дуже цікаві тенденції. Регулятори відмовляються від обов'язковості вимоги про те, що біржі, клірингові, розрахункові й депозитарні та інші інфраструктурні організації фондового ринку повинні бути некомерційними організаціями, які не ставлять собі за мету принести доходи для своїх співвласників. Найбільш показовий приклад – Нью-Йоркська фондова біржа, яка стає звичайним акціонерним товариством, акції якого будуть котируватися на самій біржі. Ще раніше багато інфраструктурних організацій в своїх установчих документах відмовилися від дотримання принципу, коли співвласниками цих організацій на паритетних засадах є безпосередньо учасники ринку.

Аналіз основних досліджень державного регулювання роботи фондового ринку подано в працях таких відомих українських учених та фахівців, як: С.М. Антонов [1], Д.А. Леонов, А.М. Путінцев, О.С. Шаров, А.П. Яценюк [4] та ін. Науковці підкреслюють важливість державного регулювання фондового ринку, проте, незважаючи на численні публікації із цієї тематики, ця про-

блема залишається до кінця не вирішеною й потребує подальшого наукового дослідження.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити шляхи посилення ролі державного регулювання фондового ринку в Україні.

III. Результати

На сьогодні ринок не може забезпечити оптимальний розподіл фінансових ресурсів, оскільки ринкові сигнали неефективні, отже, там, де ринок зазнає невдачі, ринкове саморегулювання фондового ринку має бути доповнено різними формами державного регулювання. І навпаки, неефективність форм державного регулювання, що засновані на прямому втручанні в процес відтворення й деформують дію конкурентно-ринкових механізмів, вимагає використання більш гнучких – непрямих форм державного регулювання фондового ринку. Виходячи з теорії “провалів ринку”, неоконсерватори обґрунтовують необхідність дерегулювання, роблячи акцент на “провалах держави”, які, на їх думку, перевищують “провали ринку”.

Існує більш-менш стандартний набір загальноприйнятих форм і методів державного регулювання. Інструментарій державного регулювання фондового ринку змінює свій склад і структуру, а окремі його елементи використовуються в різних конкретних формах залежно від специфічних умов кожної країни, що відображають сукупність різноманітних конкретно-історичних чинників: економічних, правових, політичних, соціально-психологічних, культурних, національних тощо.

Стабільна нормативно-правова база та послідовна державна політика є необхідними передумовами для зростання привабливості фондового ринку. Нормативно-правова система – найбільш імовірний фактор, який може стати перешкодою для зростання популярності бірж на ринках, що розвиваються. За цим фактором з невеликим відривом іде політична нестабільність. У Бразилії інвестори ставлять під сумнів ринкові ініціа-

тиви держави. Недавнє різке підвищення податків на іноземні інвестиції на фондовому ринку, наприклад 6-відсотковий податок на фінансові операції, викликало побоювання, пов'язані з нестабільністю системи нормативно-правового регулювання. Такі заходи можуть знизити довіру до бразильського фондового ринку. Китай і особливо Шанхай найбільше виграють від переміщення капіталу на ринки, що розвиваються, багато учасників ринку вважають, що Китай зазнає втрат через невизначеність у сфері вироблення політичних рішень і нормативно-правового регулювання.

Ринкова дисципліна в тому вигляді, в якому її розуміють на західних ринках, поки що не існує. Пекінський уряд продовжує справляти значний вплив на розподіл фінансових ресурсів і ціноутворення в цій галузі шляхом адміністративного втручання, регулярно даючи місцевим банкам вказівки, наприклад про кредитування, і централізовано встановлюючи процентні ставки. Це може вплинути на оцінку ризику, знизити гнучкість ціноутворення й загалом обмежити сприятливий ефект ринкової дисципліни.

Крім того, у країні, як і раніше, діє непрозора й непередбачувана нормативно-правова система. Бюрократія державного апарату, політична нестабільність і корупція входять до складу п'яти головних факторів, що ускладнюють регулювання фондового ринку в Китаї. Без створення незалежної судової системи та підвищення рівня прозо-

рості державного апарату Китай, незважаючи на стрімкі темпи зростання, не зможе стати конкурентоспроможним міжнародним фінансовим центром.

Політична та правова нестабільність буде завжди впливати на процес прийняття рішень, і компаніям необхідно оцінювати цей момент у межах широкого спектра факторів при моніторингу фондового ринку, однак це лише фактор, що підлягає розгляду, а не перешкода.

Послідовність нагляду з боку регуляторних органів є однією з головних переваг державного регулювання в США й Великобританії. Більшість керівників компаній вважають більш прийнятним проводити лістинг на біржі або біржах, що мають давній послужний список. Цим поки що не можуть похвалитися такі ринки, як, наприклад, Китай, економіка якого має тривалу історію, але ринки капіталу ще дуже молоді. Політична й правова нестабільність буде завжди впливати на процес прийняття рішень, і державі необхідно оцінювати цей момент у межах широкого спектра факторів, що розглядаються при виборі платформи для лістингу, однак це лише фактор, що підлягає розгляду, а не перешкода. Незважаючи на те, що розвинені ринки історично мали переваги завдяки своїй стабільній політичній і правовій системі, багато аналітиків стверджують, що ця репутація була підірвана після настання фінансової кризи та кризи суверенної заборгованості (див. табл.).

Таблиця

Перспективні прогнози фондових бірж

Основні фондові біржі	Сьогодні, %	У 2025 р., %	Різниця (у процентних пунктах)
Австралійська фондова біржа	5	7	+2
Bovespa (Бразилія)	5	29	+24
Німецька фондова біржа Deutsche Borse	17	8	-9
Гонконгська фондова біржа	27	27	—
Індійські фондові біржі (Бомбейська фондова біржа і Національна фондова біржа Індії)	5	38	+33
Лондонська фондова біржа	72	27	-45
NYSE	74	39	-35
NASDAQ	46	18	-28
Шанхайська фондова біржа	4	55	+51
Сінгапурська фондова біржа	6	14	+8
Південнокорейська фондова біржа	2	3	+1

Сьогодні Лондон є місцем, де держава найбільше втручається в регулювання фондового ринку з метою покращення стану фондових бірж. Проте очікується, що до 2025 р. обидві втратять свої позиції зі зростанням популярності інших бірж. Тісні зв'язки Великобританії з ЄС, де накопичуються економічні проблеми й очікується посилення регуляторного режиму, ускладнять для Лондона конкурентну боротьбу на міжнародному ринку. Очікується, що Нью-Йоркська фондова біржа не зазнає настільки ж серйозних втрат завдяки розміру американського ринку й домінуючій ролі економіки США.

Ліквідність, безсумнівно, є найважливішою характеристикою при виборі ринку для лістингу, і для 62% респондентів вона є найголовнішим елементом ринку. Найважливішими характеристиками є значна база інвесторів і ступінь висвітлення роботи біржі аналітиками. На цей момент біржі на розвинутих ринках більш ліквідні, ніж біржі країн з економікою, що розвивається, оскільки вони мають доступ до глибоких пулів місцевого та міжнародного капіталу. До кінця 2012 р. азіатські інституційні інвестори мали активи на суму 1,6 трлн дол. США, що в чотири рази перевищує рівень, що спостерігався ли-

ше сім років тому. Однак цей регіон залишається далеко позаду Великобританії, де активи під управлінням становлять 6,5 трлн дол. США (на 17% більше, ніж торік), або 8,2% від глобальних засобів, і тим більше позаду США, де активи під управлінням становлять суму в 35,6 трлн дол. США (або 44,9% від глобальних засобів).

На ринки, що розвиваються, припадає левова частка глобального зростання, а їх важливість на ринках IPO зростає. Проте в тому, що стосується обсягу ринків капіталу, принаймні в цей момент, американський континент, основну частину якого становлять США, зберігає провідну роль у бізнесі. У першому півріччі 2013 р. американський регіон показав найвищий обсяг фондового ринку (178 млрд дол. США), на 46% перевищивши показник за аналогічний період минулого року. Із цієї суми на частку США припадає цілих 135,4 млрд дол. США, що на 56% більше, ніж у попередньому році, і становить найбільший обсяг угод за перше півріччя з 2013 р.

Азіатсько-Тихоокеанський регіон виявився єдиним регіоном, який показав зниження емісій у першому півріччі 2013 р., при цьому обсяг угод скоротився на 12% і становив 125,5 дол. США.

Крім того, поки що занадто рано списувати з рахунків Європу, Близький Схід і Африку, незважаючи на кризу суверенної заборгованості й сумніви щодо їх зростання, які підірвали довіру ринку. Обсяги угод IPO в Азіатсько-Тихоокеанському регіоні (за винятком Японії) – 47,3 млрд дол. США, що нижче за показник за аналогічний період 2012 р. (48,3 млрд дол. США), при цьому регіон Європи, Близького Сходу та Африки показав ще нижчий результат – 30 млрд дол. США – завдяки високому показнику обсягу угод у другому кварталі (25,9 млрд дол. США). Однак тенденція очевидна. Поки є можливість одержувати стійкі обсяги більше ніж на одній біржі, наявність місцевих акціонерів дає свої переваги. Компанії з вищою капіталізацією, діяльність яких зосереджена на ринках, будуть усе більше замислюватися про можливість подвійного лістингу з погляду інвестора або про здійснення лістингу там, де вони здійснюють відповідну діяльність.

У найближчі кілька років можна очікувати на великі зміни в динаміці розвитку ринків капіталу. З одного боку, якщо економічне зростання в країнах, що розвиваються, продовжиться й вони будуть нарощувати свою присутність на фінансових ринках, швидше за все, ми будемо спостерігати зміни в інфраструктурі, кадрових ресурсах і ставленні інвесторів до країн Сходу. З іншого боку, фондові біржі як розвинутих, так і країн, що розвиваються, вже починають оцінювати розстановку сил у завершальній фазі боротьби.

Триває консолідація фондового ринку західних країн, традиційні фондові біржі прагнуть до співпраці та забезпечення ширшого доступу до капіталу. І вже з'являються ознаки того, що групи фондових бірж країн, що розвиваються, нарощують масштаб діяльності завдяки реалізації спільних ініціатив і більш тісної інтеграції. Однак можливий розвиток ситуації за різними сценаріями. Зокрема, учасники ринку розуміють, що певні істотні фактори можуть зупинити рух у бік Сходу або принаймні знизити масштабність цього зсуву [3]. Така можливість залежить від такого:

- чи будуть створені необхідні нормативно-правові бази;
- чи збережеться стабільна політична ситуація, чи буде держава, як і раніше, втручатися в діяльність ринків;
- чи буде створена надійна й чітка ринкова інфраструктура;
- чи буде забезпечуватися певний рівень ліквідності завдяки широкому колу інвесторів різних категорій.

Одне з найбільш значних перетворень в історії розвитку держави – це встановлення ефективної системи регулювання фондового ринку, яка може бути створена лише шляхом поєднання державного регулювання й саморегулювання, але може здаватися не підйомною. Правильний вибір ринкових регуляторів державою – це лише одне з багатьох рішень, які доведеться приймати, однак це рішення буде мати найсерйозніші довгострокові наслідки для держави. Буде з'являтися все більше варіантів, тому вони завжди повинні пам'ятати про те, що "стандартного рішення про посилення ролі державних регуляторів не існує". Після того, як прийнято рішення про реалізацію заходів державного регулювання фондового ринку, необхідно розглянути цілий ряд факторів, які визначають вибір методів для моніторингу. Серед них: етап розвитку фондового ринку з погляду життєвого циклу й зрілості країни, відповідність кола інвесторів, на яке орієнтуються інвестори обраної фондової біржі, переваги включення у фондовий індекс, готовність виконувати вимоги біржі на постійній основі після вибору тощо [4].

Для успішного проведення державного регулювання фондового ринку потрібно оцінювати доступні варіанти й приймати обґрунтовані рішення при виборі методів для моніторингу: необхідно вибирати, який найбільш ефективно задовольнить поточні потреби держави та допоможе реалізації її амбіційних планів довгострокового зростання. У сучасній практиці регулювання фондового ринку триває процес дерегуляції та лібералізації, тобто скорочення масштабів прямого державного втручання. Але процес дерегулювання являє собою не повну від-

мову держави від регулювання фондового ринку та консолідацію бірж, а поступовий перехід від адміністративних методів регулювання до непрямих методів регулювання та передачу частини регуляторних повноважень ринковим системам регулювання, зокрема саморегулювним організаціям.

Водночас відбувається процес зміни пріоритетів регулювання фондового ринку у зв'язку з глобалізацією фондового ринку та інтеграцією груп фондових бірж. У національних концепціях регулювання фондового ринку поступово відбувається відмова від такого напрямку регулювання, як протекціонізм – захист національних учасників фондового ринку за допомогою надання їм різних пільг і обмеження участі іноземних інвесторів.

IV. Висновки

Динамічний контекст утворюється за рахунок умов, що характеризують стадію й швидкість руху країни до сучасного високорозвинутого індустріального та постіндустріального суспільства. Діапазон і межі регулювання не можуть бути правильно визначені без урахування динамічного контексту розвитку країни. Країни не можуть обійтися без активного державного регулювання у зв'язку з тим, що ринкова інфраструктура тільки ще формується, і цей процес неможливий без державного регулювання, яке має встановити основні правила поведінки на ринку. Регулювання фінансового ринку зазвичай можна позначити як перехід від “жорстких” до “м'яких” заходів регулювання державою. У Південній Кореї, Японії, Сінгапурі, Тайвані та інших країнах, які свого часу також починали формування фінансової структури, зараз відбувається поступовий відхід від жорсткої політики селективного

інтервенціонізму й посилюється роль ринкових регуляторів. За таких умов зменшується втручання держави в регулювання фондового ринку та збільшується роль саморегулювання й саморегулювних організацій.

Таким чином, на формування того чи іншого механізму регулювання фондового ринку динамічний контекст справляє інтегрований вплив у сукупності з інституційним, національно-історичним і макроекономічним контекстом. Тому й вимоги, яким повинна відповідати система державного регулювання фондового ринку, зокрема в перехідний період, мають конкретно-історичний характер. Вони залежать як від сили держави, так і від ступеня зрілості учасників, а також від тих цілей, які ставляться при визначенні моделі регулювання.

Список використаної літератури

1. Антонов С. Здійснення DvP на фондовому ринку України: міжнародний досвід та особливості впровадження / С. Антонов // Вісник Національного банку України. – 2009. – № 7. – С. 18–23.
2. Демчик Р.Є. Формування фондового ринку в Україні в умовах глобалізації фінансових процесів / Р.Є. Демчик // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2009. – № 1. – С. 43–48.
3. Питання щодо вдосконалення механізму здійснення запозичень до місцевих бюджетів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uprcity.kharkov.ua/korisnainfo/987>.
4. Яценюк А.П. Фондовий ринок України: проблеми та перспективи розвитку / А.П. Яценюк // Вісник Національного банку України. – 2004. – № 11. – С. 4–10.

Стаття надійшла до редакції 03.09.2013.

Кіктенко О.В. Усиление роли государственных регуляторов фондового рынка

В статье исследованы основные проблемы развития фондового рынка на всех уровнях государственного регулирования. Рассмотрены преимущества консолидации биржевой деятельности и стабилизации фондового рынка. Предложены приоритетные направления усиления роли государственных регуляторов фондового рынка в связи с интеграцией отечественного фондового рынка с международными рынками капиталов.

Ключевые слова: государственное регулирование, участники фондового рынка, регуляторы рынков, эффективность, интеграция, листинг, саморегулирование.

Kiktenko O. Strengthening of state regulatory of the stock market

The article deals with the basic problems of the stock market at all levels of government regulation. Consider the benefits of consolidation and stabilization of the exchange stock market. The proposed priority areas to strengthen the role of state regulators stock market due to integration of the domestic stock market to international capital markets.

State regulators and participants in the stock market, you need to positioned on their participation in the globalization of financial markets. Abroad is being actively implemented projects of trade and settlement not only derivative but also shares the largest companies in Eastern Europe, Russia and other CIS countries, on the Frankfurt Stock Exchange Vienna Stock Exchange, the stock exchange in Istanbul. The development of these old and new international financial center is under the patronage of powerful national governments and international financial institutions.

At present, the market can not provide optimal resource allocation as market signals ineffective, and therefore where the market fails, market stock market self-regulation must be supplemented by various forms of state regulation. And vice versa-ineffective forms of regulation based on direct intervention in the process of reproduction and distorting competitive-market mechanisms, requires the use of more flexible-indirect forms of state regulation of the stock market. State activism, breaking theory of "market failures" that failure, market failure and "failure" of the state, neo-conservatives justify the need for deregulation, focusing on "state failure", which in their opinion, outweigh the "market failures".

There is more or less standard set of conventional forms and methods of state regulation. Tools government regulation of the stock market changes its composition and structure, and some of its elements are used in various specific forms depending on the specific conditions of each country, reflecting diverse set of specific historical factors: economic, legal, political, social-psychological, cultural, national and etc.

A stable regulatory-legal framework and consistent government policies are prerequisites for the growth of the stock market attractiveness . The legal system as the most likely factor that could be an obstacle to the popularity of stock exchanges in emerging markets. For this factor with narrowly followed by political instability.

Key words: *government regulation, the participants of the stock market regulator tori markets, efficiency, integration, listings, self-regulation.*

УДК 332

Н.Б. Ларінакандидат педагогічних наук
Національна академія державного управління при Президентові України**О.І. Ткач**доктор політичних наук професор
Київський національний університет ім. Т. Шевченка**ПЕРСПЕКТИВИ СТАНОВЛЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ СОЦІАЛЬНОЇ МОДЕЛІ**

Проаналізовано механізми соціальної політики в європейських країнах, шляхи реформування системи державного фінансування з метою підвищення ефективності їхнього використання та скорочення державних витрат. З'ясовано, що на тлі ліквідації багатьох господарських програм за участю держави спостерігається концентрація ресурсів у сферах, які завжди були поза сферою ринкових відносин, у першу чергу, у соціальній сфері, сферах охорони здоров'я, освіти й науки.

Ключові слова: європейські країни, державне фінансування, соціальна сфера, охорона здоров'я, освіта.

I. Вступ

У статті порушуються важливі питання генези, чинників становлення та умов функціонування Європейської моделі соціальної політики й національних соціально-економічних систем, які посідають особливе місце в сучасній науці. У статті на базі широкого кола джерел визначено закономірності еволюції національних моделей економічних систем, що ґрунтуються на передовому досвіді. Вони можуть слугувати методологічним орієнтиром для конструювання соціальної політики України, пошуку й реалізації державою збалансованої моделі соціальної трансформації. Розкрито передумови, внутрішні та зовнішні чинники соціальної політики в країнах ЄС, розглянуто правові та політичні механізми її вирішення, проаналізовано можливості досягнення консенсусної моделі функціонування.

Дослідниками визначено два підходи до розуміння моделі соціальної політики. У широкому розумінні – як соціальний інститут з метою відтворення соціальної структури для самозбереження (Б. Джонсон, Ф. Дей, У. Лоренц), у вузькому – як практична діяльність уряду та інших структур, регулювання відносин, розподіл ресурсів, підвищення добробуту й задоволення потреб (Т. Ганслі, Д. Єрмоленко, В. Жмир, О. Іванова, С. Терський). Класифікації моделей соціальної політики Р. Тітмуса, Г. Еспінг-Андерсена, Р. Мішри, Ф. Уільямса, У. Лоренца ґрунтуються переважно на врахуванні ідеологічних та ціннісних засад, властивих системам соціального захисту.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати механізми соціальної політики в європейських країнах,

шляхи реформування системи державного фінансування з метою підвищення ефективності їх використання та скорочення державних витрат.

III. Результати

Актуальним для України є аналіз європейського досвіду соціальної політики, визначення позитивних і негативних особливостей. В умовах глобалізації зростає роль і значення ефективної соціальної політики як однієї з основних гарантій прогресивного розвитку держави. Українське суспільство для успішного розвитку має потребу в моделі, яку обирає для себе згідно зі своїми запитами, традиціями, цінностями й нормами. Модель і механізм її реалізації створюються для вирішення проблем, які існують і які виникають, виходячи із ситуації, та відповідають перспективним цілям. За допомогою чітко сформованої за принципами моделі можна планомірно вийти з кризи.

Модель соціальної політики є умовною характеристикою, схемою функціонування елементів, в основі якої є цінності, цілі, завдання, інструменти, форми реалізації, взаємозв'язок з економічними, політичними чинниками. Модель пов'язують з певною ідеологією, складовими якої є образ дійсності, ієрархія цінностей, методології діяльності [1, с. 48].

Модель – це соціальний ідеал майбутнього в трактуванні ЄС, зразок, до якого варто прагнути, спираючись на соціальну ідею, що втілила в собі традиційні цінності європейської цивілізації, сукупність кінцевих цілей соціального розвитку. Соціальна модель – це не застиглий назавжди образ, а категорія, побудована на ідеях соціальної справедливості й забезпеченні основних прав людини. Вона вдосконалюється та доповнюється відповідно до змін, що відбуваю-

ються в суспільстві. Це фіксується в документах ЄС.

Передумови до створення ЄСМ виникли внаслідок завоювань лівих сил і масових організацій працівників, а також превентивної політики підприємців і держав – членів Європейського Союзу.

Перевагою при виробленні загальної соціальної політики є наявність національних традицій та існування в багатьох державах-членах працюючих систем соціального захисту.

Історичні й культурні традиції європейських держав уможливили розробку на основі консенсусу Європейської соціальної моделі, в основу якої було покладено принцип сполучення економічної ефективності й соціальної солідарності, а також урахування вимог часу.

З цією метою в Європі створюється Європейська соціальна модель (ЄСМ). Метою єдиної соціальної політики Європейського Союзу є не лише поліпшення добробуту населення кожної країни з держав-членів, але й подальший стійкий економічний і соціальний розвиток ЄС. Європейська соціальна модель, на думку більшості європейців, є кращою у світі, навіть порівняно з успішною американською моделлю. Її характерною рисою є так званий “соціальний стрижень” Європи, особливе ставлення щодо людини, захисту політичних, демократичних і соціальних прав.

Поступальний розвиток інтеграційного процесу сприяв удосконаленню ЄСМ, реформуванню її за вимогами часу. Послідовність такого курсу сприяла позитивним результатам: більшість населення одержала можливість скористатися соціальними досягненнями, передбаченими ЄСМ; дві третини громадян Співтовариства зараховують себе до середнього класу; соціальні групи і категорії населення, яке має доходи, що не відповідають установленим Європейським Союзом стандартам, користуються соціальною підтримкою у вигляді субсидій і пільг від держави.

Європейська соціальна модель заснована на цінностях, які прийнято всіма державами – членами ЄС: нерозривний зв'язок між економічним розвитком і соціальним прогресом; високий рівень соціального забезпечення, що має універсальний характер; розвинуте трудове законодавство, що захищає найманого робітника; рівність шансів і боротьба з дискримінацією; ключова роль держави у вирішенні соціальних проблем і як арбітра у відносинах між соціальними партнерами; наявність галузі соціальної інфраструктури; боротьба за зайнятість і викорінення бідності й соціального відчуження в суспільстві; гідна оплата праці; діалог соціальних партнерів; соціальна справедливість і солідарність у суспільстві. Разом з тим цінності соціально-суспільного характеру покладено в основу внутрішньої по-

літики не лише західноєвропейських, а й ряду інших держав.

Термін “Європейська соціальна модель” визначено в офіційних документах Євросоюзу через необхідність соціального виміру Європейського Співтовариства, забезпечення зв'язку між економічним і соціальним розвитком. Голова Єврокомісії Ж. Делор поставив ідею європейського співтовариства на нову ідеологічну основу. Це був своєрідний прорив у підходах щодо будівництва об'єднаної Європи, адже до цього часу інтеграційні процеси мали переважно економічний характер. Заслугою є те, що вперше порушено питання в практичній площині про те, яке суспільство хочуть побудувати держави-члени. Саме такий підхід описано в Зеленій книзі про Європейську соціальну політику, в якій визначено метою Союзу збереження та вдосконалення Європейської соціальної моделі. Документом визначено зміст терміна “Європейська соціальна модель”, інструментом якої є соціальна політика. Проте офіційно прийнятого терміна у Євросоюзі немає, хоча постійно пропонуються формулювання, що розкривають нові грані європейського розуміння соціальної моделі [2, с. 19].

Термін “соціальна модель” помітно потіснив поняття “соціальна держава” і “державна загального добробуту”. Існує широке й вузьке його трактування. Вузьке або традиційне трактування ЄСМ пов'язане з поняттям соціальної держави, і ще вужче – із системою соціального захисту. Часто розуміння соціальної моделі має економічний характер і зводить її зміст фактично до системи соціального забезпечення, особливостей регулювання ринку праці й заробітної плати (колективно-договірна політика). Саме на цій підставі можна говорити про вузький варіант трактування поняття ЄСМ. Своєрідним методологічним ключем щодо широкого розуміння терміна “соціальна модель” є підхід, згідно з яким соціальна модель як поняття виходить за економічні межі. Можна погодитися з думкою директора Французької обсерваторії економічної кон'юнктури (OFCE), що соціальна модель – це не лише інститути, це також традиції та менталітет, це спосіб людей жити спільно [3, с. 81].

Модель у межах Європейського Союзу залишається зразком, до якого варто прагнути. ЄСМ ніколи не висвітлювали як застиглу схему, хоча й побудовану на традиційних цінностях європейської цивілізації, тим самим відображаючи ідеї соціальної справедливості та прагнення до забезпечення основних прав людини. Ця модель постійно вдосконалюється й доповнюється за умов змін у суспільстві.

Поняття ЄСМ набагато ширше, ніж його тлумачать, особливо в Україні. Це не просто

можливість і способи вирішення соціальних проблем (пенсійне забезпечення, соціальні допомоги, медичне обслуговування). ЄСМ – це схема розвитку суспільства, заснована на принципах поваги людської гідності, соціальної справедливості і соціально орієнтованої конкурентноспроможної економіки за умови дбайливого ставлення та збереження навколишнього середовища.

Х. Мейєр визначив, що європейська соціальна модель є загальноєвропейським розумінням політичної цінності захисту від соціальних та інших ризиків на різних рівнях, що базується на понятті “соціальний сталий розвиток”. Правда, практичне втілення цієї цінності є різноманітним у Європі. Спільними рисами є державне втручання, безкоштовна та обов’язкова освіта, сильна система соціального захисту й боротьба з різними проявами нерівності. Широке визначення ЄСМ через додавання важливої ролі соціальних партнерів, а також “принцип демократії” у політиці та соціально-економічній сфері є вираженням ідеї соціальної справедливості й набору політичних механізмів для втілення цієї ідеї на практиці [4, с. 27].

Специфіка ЄСМ, порівняно із заокеанськими або японськими аналогами, передбачає боротьбу проти соціального відчуження й дискримінації, акцентується увага на приватній ініціативі, громадянських свободах, а не на соціальних правах, на рівності шансів і стартових умов, а не на вирівнюванні доходів. Солідарність має характер добродійності і не закріплюється юридично.

Поступово, але досить упевнено термін ЄСМ увійшов до наукового обігу. Наприклад, бельгійський професор А. Сапір у 2005 р. підготував для Єврокомісії дослідження, в якому йдеться про чотири європейські соціальні моделі [5, с. 28].

Дослідники визначають, що поняття “Європейська соціальна модель” слід розуміти через специфічну європейську манеру вирішення соціальних проблем, сукупність інститутів і практики на рівні ЄС, загальні цінності, норми, інститути, що спираються на історичні й культурні традиції кожної країни, національну психологію.

Розкрити зміст допомагають спільні знаменники: властиве європейцям почуття підвищеної солідарності в суспільстві, що поціналося з ідеалів гуманізму й соціального католицизму, а також бажання громадян бачити в особі держави головного арбітра, що гарантує цю солідарність шляхом ухвалення необхідних для цього правил, законів і створення відповідних інститутів і механізмів реалізації соціальної політики. Таким чином, концепція ЄСМ є вираженням європейської цивілізації, європейської ідентичності, вона виражає загальну політичну культуру, згідно з якою більшість європейців не приймають соціальне

відчуження й майнову нерівність, очікують від держави захисту від негативних наслідків ринкової економіки.

Європейську соціальну модель завжди вважали привабливим проектом розвитку суспільства, що постійно конкурує із заокеанським аналогом. Історичні й культурні традиції європейських держав, їхні економічні досягнення уможливили розробку Європейської соціальної моделі, яка покликана забезпечити ефективне функціонування економіки і справедливості у розподілі суспільного багатства.

Щодо формування та можливості створення єдиної моделі соціальної політики для Європи триває дискусія. Ряд дослідників, зокрема, М.В. Каргалова, М.В. Стрежнєва, В.Я. Швейцер вбачають у ній перспективи вирішення проблем. Існує погляд, що формування такої моделі є неможливим через досить значні розбіжності в структурі соціально-економічного забезпечення країн-учасниць. Частина дослідників вважає єдину модель соціальної політики зразком устрою суспільства, а її основні принципи – основою для вдосконалення. Інша частина дослідників заперечує існування єдиної Європейської соціальної моделі, стверджуючи, що ліберальна соціальна система Великобританії, корпоративні моделі ФРН і Франції, соціал-демократична Скандинавія – зовсім різні й самодостатні соціальні моделі [6, с. 33].

Таким чином, кожна національна соціальна модель є оригінальною й неповторною завдяки історичним і культурним розбіжностям, немає єдиної або однакової європейської соціальної моделі. Єдність різноманіття соціальних моделей західноєвропейських країн і Європейської моделі суспільства й соціальної політики заснована на регульованій ринковій економіці, соціальному діалозі, консенсусі щодо принципів солідарності в суспільстві, рівності прав і свобод людини. Модель спирається на загальний фундамент норм і цінностей, на інструменти та інститути соціальної політики: соціальне законодавство, структурні фонди, соціальний діалог і відкритий метод координації соціальної політики на рівні національних держав-членів, національних систем соціального захисту, схему з абстрактних міркувань, результат соціальної історії, інтелектуальну конструкцію, синтез спільних рис національних оригінальних моделей, соціальний ідеал, зразок, до якого варто прагнути, спираючись на соціальну ідею. Розвиток соціального виміру ЄС відбувається в процесі формування концептуальної бази Європейської соціальної моделі, яка розглядається в контексті зусиль і практичних кроків, насамперед, західноєвропейських країн зі створення єдиної Європи як єдиного економічного й соціального простору, на якому б соціальні

та економічні проблеми вирішувалися паралельно.

Усі національні соціально-економічні моделі країн – членів ЄС спираються на єдині принципи: соціальна справедливість, соціальна безпека, соціальна єдність, конкурентоспроможна економіка. Це зумовлює усвідомлення факту можливості існування єдиної соціальної стратегії Європи [7, с. 21].

У зв'язку із цим очевидність існуючого вже сьогодні єдиного соціального напрямку та стандартизації цієї сфери не викликає особливих сумнівів. Однак виникає інше питання: чи має можливість та здатність єдина соціальна політика за умов глобалізації та за наявності національних розбіжностей держав-членів подолати виклики сучасності з урахуванням, що відставання соціальної інтеграції відбувається внаслідок економічної інтеграції.

Міркуючи про можливість формування ЄСМ, можна зазначити, що важливою умовою її існування в різних державах – учасниках ЄС є сукупність зусиль як інститутів державної влади, так і політичних партій, профспілок, неурядових організацій. М.В. Карглова вважає, що саме завдяки їхній взаємодії на базі принципів, сформульованих у ЄСМ, є реалістичною теза про створення зон соціальної безпеки, що об'єднуються в єдиний соціальний простір ЄС, заснований на інноваціях та нових соціальних технологіях. Опорою стануть соціальне партнерство нового рівня, соціальна солідарність і єдність, проголошені ЄСМ [8, с. 17].

Так само міркують деякі політологи, які вважають ЄСМ реальністю. Проте перед ЄС стоїть реалістичніше завдання – формування єдиної соціальної стратегії [9, с. 31].

У працях зарубіжних дослідників існування й майбутнє Європейської соціальної моделі висвітлено на рівні Союзу. І якщо її ефективність визначається рівнем соціального захисту населення, значення має і здатність владних структур регулювати наслідки криз, і наявність набору превентивних заходів. У такій моделі має бути закладено вміння визначити соціальну спрямованість процесу глобалізації й рівень соціальної відповідальності держав-членів.

О.О. Беляєв та А.С. Бебело зазначають, що формування цілісної методології дослідження європейської моделі пов'язане з необхідністю пошуку й вибору оптимальної моделі національного соціального розвитку країн, яка б забезпечувала розширене відтворення виробництва та якісне економічне зростання в умовах глобалізації [10, с. 33].

Особливої ваги в цьому контексті набули наукові дискусії щодо переваг і недоліків ринкового та планового господарства, зіставлення цих систем за низкою важливих та ключових параметрів, співвідношення дер-

жавного регулювання економіки й механізму її саморегулювання. Ефективним інструментом такого аналізу закономірно став порівняльний, або компаративний, метод, в основу якого покладено дослідження соціальних явищ, процесів і загального функціонування як відмінних, так і подібних типів національних соціальних систем. На сучасному етапі порівняльний аналіз соціальних систем є складовою економічної науки, що вдосконалюється й ускладнюється внаслідок осмислення фундаментальних процесів ринкових перетворень і впливу глобальних трансформацій, які відбуваються у світовому господарстві. Відповідно, застосування міждисциплінарного підходу щодо аналізу всієї сукупності об'єктивних і суб'єктивних чинників, які визначають феномен національних моделей соціальних систем, є цілком логічним, необхідним і виправданим.

IV. Висновки

Досвід реалізації Європейської соціальної моделі є корисним для України через ряд соціальних чинників.

По-перше, в основу ЄСМ покладено такі принципи: соціальна солідарність і єдність, соціальна справедливість, створення конкурентоспроможної економіки, заснованої на знаннях, дбайливому ставленні щодо навколишнього середовища. Таким чином, Європейська соціальна модель стала водночас результатом здобутків масових організацій працівників і превентивної політики підприємців та держав. Більшість населення скористалася соціальними досягненнями, передбаченими Європейською соціальною моделлю. На заході континенту вдалося створити численний середній клас, який охоплює дві третини громадян Співтовариства [11, с. 26].

По-друге, у проголошених і закріплених в офіційних документах принципах соціальної солідарності, соціальної єдності, соціальної справедливості і соціальної відповідальності визначаються процеси, що впливають на еволюцію європейського суспільства. Європа продовжує просуватися цим шляхом, здійснюючи перехід від успішної економічної інтеграції щодо інтеграції соціальної. ЄС є показовим полігоном, де проходять випробування різні типи держав, що працюють в умовах соціально орієнтованої ринкової економіки.

По-третє, політичні й культурні традиції європейських держав уможливили розробку Європейської соціальної моделі в її сучасному вигляді. Вона покликана забезпечити ефективне функціонування економіки та справедливість у розподілі суспільного багатства.

По-четверте, модель і на сьогодні ще залишається соціальним ідеалом, зразком, до якого варто прагнути, спираючись на ідею,

що втілила в собі традиційні цінності європейської цивілізації і сукупність кінцевих цілей суспільного розвитку. При цьому ЄСМ ніколи не розглядали як застиглу схему, хоча й побудована вона на ідеях соціальної справедливості та забезпечення основних прав людини. Вона постійно вдосконалюється й доповнюється, ілюструючи зміни, що відбуваються в суспільстві.

По-п'яте, саме виникнення й успішний розвиток Європейського Союзу є практичним підтвердженням життєздатності ЄСМ. Однак ситуація далеко не така безхмарна, і ставлення європейців до ЄСМ є неоднозначним. Особливо помітним це стає за кризових явищ: економіки, фінансів, енергетики, соціальної галузі. Поява такого феномена, як "євроскептицизм", є не випадковою. У ньому визначено відмінності позицій держав-членів, які покликані працювати спільно в межах ЄС. Це не дивно, адже об'єднані країни, що відрізняються за низкою показників: рівнем і якістю життя, розвитком економіки, національними інтересами. І хоча ЄС демонструє прагнення зміцнити європейську ідентичність при збереженні національної різноманітності, нерідко посилення роботи на наднаціональному рівні розцінюється як зазіхання на національний суверенітет. Невдоволення внутрішньою політикою своїх урядів, невміння впоратися з економічними кризами та врегулювати соціальні конфлікти переростають у протестні виступи проти політики керівних інститутів ЄС.

Однак саме процеси, пов'язані з глобалізацією, зокрема наслідки кризи, призводять до необхідності спільних дій на вищому рівні. Не випадково формуються єдині простори: інформаційний, освітній, інноваційний, запроваджуються загальний економічний ринок, єдина валюта, європейське громадянство. Проблема мігрантів вийшла на наднаціональний рівень. Ситуація із зайнятістю, що загострилась, призвела до появи загальноєвропейської Люксембурзької стратегії зайнятості, у межах якої складаються національні плани. Саме ресурси й соціальна політика ЄС допомагають державам-членам поступово усувати наслідки глобальної кризи. Заходи Євросоюзу спрямовані на збереження якості життя населення, відновлення ринку праці й цілком відповідають цілям Європейської соціальної моделі.

По-шосте, ЄСМ особливе значення надає вмінню збалансувати інтереси особистості та суспільства. У ході реформування принципами стали: повага до гідності людини, пропозиція зміцнити соціальну структуру суспільства методом соціального контракту.

Саме модель Дж. Кейнса і Л. Ерхарда вивела Захід з економічної катастрофи на основі соціального контракту держави, бізнесу та громадянського суспільства. Зараз

особливо важлива роль громадянського суспільства, адже саме воно, формуючи соціальну базу держави, може організувати діалог з бізнесом, має можливість дати серйозний поштовх у досягненні соціального контракту й виборі моделі, згідно з якою здійснюватиметься посткризовий розвиток Європи, стануть реальними стабільність і прогнозоване майбутнє [12, с. 17].

По-сьоме, високий рівень життя населення став характеристикою "цивілізованого капіталізму". Це продуманий стратегічний вибір. Послідовність такого курсу сприяє позитивним результатам.

Від ступеня реалізації Європейської соціальної моделі залежать перспективи розвитку Союзу. Розвиток глобалізації, інтеграційних процесів призвів, з одного боку, до гальмування соціальної політики, а з іншого – до нових підходів, формування нових принципів правового регулювання.

Список використаної літератури

1. Концепция социального государства // Соц. государев: опыт, проблемы : материалы науч.-практ. конф. и междунар. "круглого стола", 20 янв. 2004 г. – М. : Акад. труда и соц. отношений, 2004.
2. International Conference of the Nordic Centre of Excellence NordWel at the University of Southern Denmark. – 2012. – June 14–16.
3. Le Modele social francaise est-il viable? // Le Monde. – 2005. – 12.10.
4. Meyer H. The Reform of the European Model is also a Reform of Globalisation / H.Meyer // I Conferenza Internazionale sul Modello Sociale Europeo.
5. Sapir A. Globalisation and the Reform of European Social Models / A. Sapir // Background document for the presentation at ECOFIN informal Meeting in Manchester, 9 Sept. 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bruegel.org>.
6. Проблемы социальной политики в Европейском Союзе // Мировая экономика и международные отношения. – 2005. – № 7. – С. 14.
7. Каширина Е.Ю. Проблемы формирования единой социальной политики Европейского Союза (на примере Германии) : дис. канд. полит. наук : 23.00.04 Е.Ю. Каширина ; МГУ имени М.В. Ломоносова. – М., 2010. – С. 73.
8. Каргалова М.В. От социальной идеи к социальной интеграции / М.В. Каргалова. – М. : Интердиалект, 2003. – С. 29.
9. Василенко Е.В. Социальная ответственность бизнеса: мировой опыт / Е.В. Василенко // Власть. – 2006. – № 1; Вишняков В.Г. Конституционные основы социального государства / В.Г. Вишняков // Журнал российского права. – 2004. – № 8.

10. Національні моделі економічних систем : навч. посіб. / [О.О. Беляев (кер. кол. авт.), А.С. Бебело, В.І. Кириленко, В.І. Сацук. – К. : КНЕУ, 2010. – 319 с.
11. Каширина Е.Ю. Проблемы формирования единой социальной политики Европейского Союза (на примере Германии) : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.04 / Е.Ю. Каширина ; МГУ имени М.В. Ломоносова. – М., 2010. – С.73.
12. Европейский Союз: Социальная политика. – М. : Наука, 2006. – 217 с.

Стаття надійшла до редакції 13.07.2013.

Ларина Н.Б., Ткач О.И. Перспективы развития европейской социальной модели

Проанализированы механизмы социальной политики в европейских странах, пути реформирования системы государственного финансирования в целях повышения эффективности их использования и сокращения государственных расходов.

Ключевые слова: европейские страны, государственное финансирование, социальная сфера, здравоохранение, образование.

Larina N., Tkach O. To develop successfully any society needs European social model

An article examines social policy tools in European countries, different ways in which the public financing system may be reformed in order to improve the efficiency of their application and in order to reduce public expenditures. It has been explored that given the liquidation of many economic programs with the involvement of the state the concentration of resources is observed in spheres, which have always been out of the market relations scope, primarily in the social, healthcare, education and science spheres.

The article explores the notion of the social policy model and in particular the peculiarities of European social model. Among the values of European social model are the following:

- 1. inextricable connection between the economic development and social progress;*
- 2. high level of social security of universal character;*
- 3. developed labor legislation, which protects an employee;*
- 4. equal opportunities and antidiscrimination;*
- 5. key role of state in the solution of social problems and as a mediator in the relationships between the social partners;*
- 6. existence of social infrastructure sphere;*
- 7. striving for employment and liquidation of poverty and social exclusion in the society;*
- 8. worthy payment for labor; dialogue of social partners;*
- 9. social justice and solidarity of partners.*

The unity of diversity of social models of Western European states, European model of society and social policy is based on the regulated market economy, social dialogue, consensus regarding the principles of solidarity in the society, equality of human rights and freedoms. The model relies upon the general foundation of rules and values, on tools and institutions of social policy: social legislation, structural funds, social dialogue and public method of social policy coordination at the level of national member-states, national systems of social security, scheme of abstract reasoning, the result of social history, smart structure, synthesis of universal features of national original models, social ideal, the example to follow, relying on the social idea.

All national social and economic models of the EU member-states are based on the universal principles: social justice, social security, social unity and competitive economy.

Key words: social policy, social partnership, democratic political regime, legal state, liberal state, social democracy.

УДК 35.01:35.071

Т.В. Новаченко

кандидат педагогічних наук, доцент
Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ

СТАНОВЛЕННЯ АВТОРИТЕТУ ПРАВИТЕЛІВ КИЇВСЬКОЇ РУСІ В КОНТЕКСТІ УНІВЕРСАЛЬНОГО СОЦІАЛЬНО-ІСТОРИЧНОГО ЦИКЛУ

У статті визначено тенденції становлення авторитету правителів Київської Русі в контексті універсального соціально-історичного циклу, зокрема його інволюційного та еволюційного періодів.

Ключові слова: авторитет, соціально-історичний цикл, інволюція, еволюція, екстравертність, інтравертність.

I. Вступ

В умовах нинішнього варіативного розвитку української держави й суспільства перед системою державного управління та суспільством у цілому постає завдання вибору власного, притаманного національній культурі шляху розвитку, забезпечення суспільства й держави від різних соціальних і психо-соціальних дисфункцій, досягнення органічності та гармонійності суспільно-владних відносин, оскільки лише так можна побудувати заможне суспільство й сильну державу. Здійснення глибинного аналізу соціальної реальності стає можливим за допомогою "епохальних" – соціальних циклів, що становлять одиницю суспільно-історичного аналізу. В межах саме цих соціальних циклів, в їх цілісному природному змісті виникають, розвиваються й занепадають основні соціальні процеси, а впродовж перехідних суспільно-історичних епох протидіють різноспрямовані векторні сили суспільного розвитку.

II. Постановка завдання

Мета статті – застосовуючи концепцію універсального соціального циклу для соціально-історичного аналізу періоду існування Київської Русі, розглянути цю епоху як таку, що складається з двох періодів – інволюційного та еволюційного, визначити тенденції становлення авторитету правителів Київської Русі цих періодів.

III. Результати

Як відомо, у X ст. відбувався процес об'єднання всіх давньоруських земель у єдину державу, однак певної завершеності ці процеси досягли за Володимира Великого, коли в 988 р. було проведено адміністративну реформу. Її суть полягала в приєднанні до Києва основних союзів давньоруських племен, що призвело до ліквідації місцевих "племінних" князівств, і замість цього здійснено новий адміністративний поділ Русі на області довкола міст, куди київський князь призначав намісників і посадників, на-

самперед своїх синів. Відтоді започатковано авторитет династичного правління, який згодом став традиційним. На цьому етапі виникла дружинна форма державності. Її особливість полягала в тому, що дружина в руках намісного князя була засобом примусу – збору данини, підкорення нових земель та управління, що виражалось в захисті інтересів країни від ворогів. Однак стосунки між князем і дружиною були неоднозначними – дружині не можна було наказувати, їй необхідно було переконувати, що підтверджується фактами із "Повісті временних літ", де князь Ігор залежить від дружини, а отже, влада князя не була достатньо сильною й авторитетною. Літописець Нестор, будучи політичним діячем свого часу, всю відповідальність за негаразди своєї землі покладає на князів. Він наголошує, що центром згуртування давньоруських князівств має бути не великокнязівська влада, а церква, яка допоможе вивести Руську землю з кризи, до якої призвели її правителі. При цьому, виступаючи за єдність руської землі, літописець покладається не на традиційний авторитет самодержця, а на братство та співробітництво між князями, однак з авторитетом церкви, оскільки все на землі перебуває під пильним оком Бога, тож будь-які події є наслідком божественного провидіння.

Таким чином, важливим фактором, що сприяв як об'єднанню Київської Русі й перетворенню її на могутню державу, так і посиленню авторитету влади монарха, було введення в 988 р. християнства на Русі – релігії, яку сповідувала на той час абсолютна більшість народів Європи та Близького Сходу. Саме вибір цивілізаційної належності і прийняття християнства пов'язаний з входженням України-Русі в інволюційний період [1, с. 225].

Християнська церква стала суттєвим елементом державної структури, оскільки разом зі своїми церковними функціями вона виконувала тепер ще й функцію політичної

ідеології. Філософи та літописці намагаються усвідомити моральний світогляд християнства, розкрити джерела й передумови становлення державності Київської Русі. Так, одним із документів давньоруської писемності є "Слово про закон і благодать" київського митрополита Іларіона. У ньому йдеться про пріоритет християнської благодаті перед старозавітним законом, описано поширення християнства на Русі, обґрунтовано ідею її самостійності та права на рівність серед інших християнських народів. Так, у порівняннях, що характеризують закон і благодать, очевидно виглядає перевага благодаті над законом, зокрема: спершу тінь – потім істина, рабня Агар – вільна Сарра, світло місяця – сонячне сяйво, нічний холод – сонячна теплота. Отже, благодать – християнське віровчення, викладене в Новому Заповіті Біблії, – Іларіон вважає вищим авторитетом у розвитку людства. У своєму творі ім'я князя Володимира митрополит ставить в один ряд з апостолами Петром, Павлом, Іоанном Богословом і Марком та уподібнює його Константину – римському імператору: "Подібний ти до великого Константина, рівний розумом, рівний христолубством, рівний честю служителям його... Тож подібний тому єси, з ним однакової слави і честі достойний" [3, с. 200]. Очевидно, що, прославляючи Володимира, митрополит Іларіон намагається відкинути всі сумніви стосовно авторитетності князя. Водночас, прославляючи могутність Руської держави, митрополит наголошує на тому, що дотримання закону – це обов'язок людини перед Богом, проте такий, який не дає права на спасіння. Спасіння ж є можливим тільки через природність і віру – через благодать. Таким чином, закон визначає зовнішній авторитет, а віра – внутрішній.

Подальше становлення авторитету правителів Київської держави тривало під час правління наступника Володимира – Ярослава Мудрого (1015–1054 рр.). Відомо, що в історію князь Ярослав увійшов як державний діяч, за якого закони було зібрано у збірник "Руська правда". Цей документ мав неабияке значення саме з політичної точки зору, оскільки утверджував Київську Русь як цілісне суспільство й державу та утверджував авторитет закону. Водночас Ярослав Мудрий підтримував утвердження та поширення християнського віросповідання, підтримуючи авторитетом княжої влади ще не міцну церковну організацію. У "Повісті временних лет" описано діяльність Ярослава Мудрого як освіченого правителя. "Володимир Великий землю зорав і розпушив її, тобто просвітив християнством. А син же його Ярослав засіяв книжними словами, а ми тепер пожинаємо, приємлемо серцем книжну науку. Велика-бо користь від навчан-

ня книжного. Книги – мов ріки, які напоюють собою увесь світ; це джерело мудрості, в книгах – бездонна глибина... в книгах знайдеш велику втіху і користь для своєї душі, бо той, хто часто читає книги, той веде бесіду з Богом і наймудрішими мужами" [4, с. 89]. Тож, за часів князювання Ярослава Мудрого посилилася міць держави, що позначилося на підвищенні авторитету правителя безпосередньо в Київській Русі й у середньовічному світі. Отже, можна припустити, що Ярослава Мудрого характеризують властивості екстравертності – традиційний, міфологічний світогляд, який орієнтує на цінності навколишнього світу. Їх можна спостерігати в описах процесу впровадження ним християнства та в його просвітницькій діяльності. Інтуїтивний спосіб світосприйняття можна побачити в схильності до всього нового, бажанні вирішувати нові завдання, якщо навіть це й не дає практичних переваг.

Внук Ярослава Мудрого, Володимир Всеволодович Мономах (1053–1125 рр.), установив на Русі міцну централізовану владу. Він відмінив принцип сеньйорату (влада найстаршого сина в роді), ліквідувавши таким чином братовбивчі конфлікти. Саме завдяки об'єднанню більшості розпорошених земель Мономаху вдалось набути значного авторитету. Для забезпечення стабільності всередині країни він нерідко вдавався до рішучих дій проти порушень миру, але завжди виявляв до упокорених противників милосердя. Наприкінці правління Володимира під його безпосереднім управлінням і владою слухняних батькові синів перебувало три чверті території Київської Русі. Така консолідація сил забезпечила і князю Володимиру, і країні надзвичайно високий міжнародний авторитет. При цьому відомо, що Мономах був не лише видатним політиком, а й талановитим письменником. Так, у Лаврентіївському списку "Повісті временних лет" (1096 р.) розміщено твір Володимира Мономаха, відомий під назвою "Повчання дітям". На прикладах своїх життєвих ситуацій він формулює правила поведінки, що відповідають принципам християнської моралі: "Не вбивайте ні винного, ні невинного, навіть коли заслужить на смерть, не губіть душі людини... Переїздячи по своїх землях, не дозволяйте службі кривдити ні своїх, ні чужих, ні в селах, ні на полях – щоби вас не проклинали... Де пристанете, напійте й нагодуйте вбогого, особливо ж уважайте на чужинців, звідкіля б вони не прийшли, малий чи великий, чи посол. Коли не можете їх чимось обдарувати, то дайте їм їсти і пити, бо вони потім розносять про чоловіка славу чи неславу по всіх землях. Відвідайте хворого, проведіть покійника, не минайте людини, не привітавшись й не сказавши їй доброго слова. Старих шануйте як батьків,

молодих як братів. Бога ради, не лінуйтеся, я благаю вас... А коли добре щось умієте – того не забувайте, а чого не вмієте – то того учитесь, так же як батько мій. Удома сидячи, він зумів знати п'ять мов, – а за се почесть єсть од інших країв". Отже, "Повчання дітям" є значущим документом управлінської думки того часу. Для нащадків там "змальовано" виразний "портрет свого часу і себе самого" та подано ідеальний образ правителя Русі, містяться практичні настанови щодо управління державою, акцентуючи на тому, що князь як державний муж є носієм закону і моральності, саме на цьому має ґрунтуватись його авторитет, у цьому сила його князівської влади.

У творі "Слово про погибель Руської землі" було синтезовано легенди про Володимира Мономаха, зокрема його державницький та воїнський авторитет, а через багато століть, у 1873 р., видатний учений Микола Костомаров у своїй "Руській історії в життєописах її найголовніших діячів" напише про те, що Володимир Мономах – князь діяльний, сильний волею, котрий вирізнявся здоровим глуздом серед своєї братії, князів руських. Біля його імені обертаються важливі події руської історії в другій половині XI ст. і в першій половині XII ст. Ім'я Володимира Мономаха було настільки шановане нащадками, що згодом склалася казка про те, що нібито візантійський імператор надіслав йому царські клейноди – вінець і барми, і через кілька століть після нього московські государі вінчалися вінцем, який назвали "шапкою Мономаха".

У XIII ст. в західноукраїнських землях виникла інша велика українська держава – Галицько-Волинське князівство, що є початком еволюційного періоду Київської Русі. Отже, на Заході – від Карпат до Дніпра – утворився новий сильний політичний організм, що запозичив спадщину Києва, який занепав. У внутрішній політиці князь зосередив увагу на зміцненні княжої влади як гаранта державності. Проте пов'язані спільними інтересами, а саме збереженням своєї влади та землеволодіння й придушенням опору народних мас, князь і боярська верхівка перебували у стані постійного протистояння за владу.

Яскравою постаттю цього періоду є князь Роман Мстиславович. Він намагався зосередити в своїх руках усю державну владу, спираючись, як і в інших країнах Європи, не лише на свою військову дружину, а й на міську верхівку, і стати абсолютним монархом. Тому в межах країни його називали "Самодержцем всея Русі", а західноєвропейські хроністи нарекли іменем короля русинів – *Romanus Rex Ruthenorum*. Зовнішня політика князівства базувалася на переможних походах проти половців, що дозволили

Роману набути великого авторитету в Європі. Підтвердженням цього служить той факт, що у 1204 р. папа римський Інокентій III пропонує Роману королівську корону. Отже, у побудові абсолютної монархії спостерігається поєднання традиційного та елементів харизматичного авторитету.

Продовження державотворчої традиції, яку започаткував Роман Мстиславович, й утвердження особистісного (харизматичного) авторитету спостерігаються у правлінні Данила Галицького. Утвердившись у Києві й поширивши свою владу на всю територію сучасної України від дельти Дунаю до Прип'ятського Полісся й від Карпат із верхів'ями Вісли до Дніпра, Данило Галицький об'єднав усі землі, що належали колись його батькові, і став наймогутнішим князем дому Рюриковичів. Для забезпечення свого панування над боярами князь Данило Галицький, як і його батько, прагнув заручитися підтримкою селян і міщанства. Для захисту смердів від сваволі бояр у села призначалися спеціальні урядники, формувалися військові загони із селян. Понад сорок років боровся князь Данило з боярською опозицією та переміг її, тим самим зміцнивши верховну князівську владу й забезпечивши усталений тип авторитету на наступне століття. Але неминучість війни з Батисем була очевидною, і він розумів, що сам не зможе встояти перед монгольським військом, тому спрямував свої зусилля на створення загальноєвропейської коаліції проти монголів, які вже захопили простори Євразії від Японського моря до Дніпра. Однак країни католицької Європи ще не усвідомлювали масштабів загрози й сприймали монголів у першу чергу як природних союзників християн у боротьбі з мусульманами на Близькому Сході. Тому дипломатичні зусилля князя не увінчалися успіхом, і, як відомо, після падіння Києва Батий стрімко просувався на захід, захопивши основні центри Прикарпаття й Волині – Володимир і Галич, а навесні 1241 р. напали на Польщу й Угорщину. Решта Європи була врятована від розгрому тому, що вже біля кордонів Італії у 1242 р. Батий одержав звістку про смерть великого хана Удегея і повернув військо, щоб устигнути в Монголію на вибори нового володаря Євразії й перерозподіл володінь між представниками дому Чингізидів. Данило Галицький не гаяв часу і відновлював колишній авторитет Галицько-Волинської держави серед її сусідів. У 1252 р. Данило Галицький та його син Лев відбили атаки монгольських загонів, а наприкінці наступного року самі перейшли в наступ, завдавши татаро-монголам низку поразок. Повертаючись з Австрії, у 1253 р. Данило Галицький коронований папськими послами вінцем благословення і королівським саном, прийняв титул "короля

Малої Русі". Данило Галицький усіма силами прагнув звільнення від монголів, шукаючи для цього союзу із Заходом, хоча й не отримав звідти нічого, крім королівського титулу, проте цей факт підносив його авторитет серед інших князів і допомагав під час встановлення дипломатичних відносин з європейськими державами.

Свідомо зупинившись на деяких історичних подіях, що характеризують правління видатної постаті українського Середньовіччя – Данила Галицького, можна стверджувати, що це – харизматична особистість. Князь Данило Галицький спрямовував свої думки й почуття, інтереси та схильності на благо своєї Батьківщини, цілком відповідаючи вислову Бісмарка про те, що абсолютизм у першу чергу вимагає від володаря неупередженості, чесності, відданості своєму обов'язку, енергійності й духовної скромності. Можна зробити висновок, що він доволі раціональна людина, налаштована на теперішнє життя з відчуттям навколишнього світу, а практичність та активність указують на вміння реально оцінювати факти й події. Це людина з підвищеною рефлексивністю, що зумовлює розвиток її духовної культури, прагнення до нових досягнень, що домінують над спокоєм. Інколи це призводило до виникнення планів, які не завжди підтверджувались очікуваними результатами. Однак налаштований на реальні справи Данило відчайдушно їх захищав, прагнучи нових досягнень. Очевидними є його установка на нинішнє життя, добре відчуття навколишнього світу, практичність та активність, реалізм в оцінюванні фактів і подій.

У XIV ст. Галичина потрапила до складу Польської держави, а Волинь і Наддніпрянина перейшли під владу Великого князівства Литовського, де вся влада – законодавча, виконавча, військова та судова – була сконцентрована в руках Великого князя, який користувався абсолютною владою – авторитаризмом. Однак у ці часи спостерігається розквіт еволюційного періоду України-Русі. Виявлення покірності волі Великого князя молодими, які виконували роль радників, дозволило Литві залишитись цілісною державою. Звісно, що литовське панування внесло ґрунтовні зміни в устрій України, оскільки централізована система управління була запроваджена Литвою і на її території. Верховна влада з рук українських князів була передана литовським намісникам, здебільшого синам та родичам Великого князя з династії Гедиміновичів, які здійснювали адміністративне управління від імені князя. Таким чином, українська титулована знать втратила місце державних володарів і стала васалами Великого князя. Проте, як відомо, литовське панування було більш задовільним, ніж татаро-монгольське гноблення. З

часом через брак людей для управління своїми величезними володіннями литовці дозволяли місцевій українській знаті обіймати високі адміністративні посади в центральних державних установах та урядах. Відомий історичний факт, коли українська мова на ті часи стала офіційною мовою уряду, і нею складено всі без винятку документи, акти й урядові книги; водночас утверджується також привілейоване становище православної церкви.

Зрозуміло, що така політика заохочувала українську знать приєднуватися до переможців, яких сприймали не як цілковитих іноземців. Велику роль тут відіграло християнство, оскільки владна верхівка литовців-язичників, потрапляючи під культурний вплив своїх слов'янських підданих, виявляла незмінну повагу до місцевих звичаїв, підтвердженням чому є збереження традицій Київської Русі, на чому наголошував М. Грушевський. Водночас українські князі і пани, обіймаючи посади міністрів і гетьманів, мали рівноправне становище з корінними литовцями й були глибоко прив'язаними до Литовської держави, патріотично служачи їй, дбаючи про її розквіт та могутність і таким чином утверджуючи свій авторитет. Магдебурзьке право, яке отримало чимало українських міст, сприяло розвитку місцевого самоврядування. У Великому князівстві Литовському існували адміністративно-територіальні одиниці, які посідали особливе місце в структурі адміністративно-правового підпорядкування держави. Насамперед, це Запорізька Січ, яка, як відомо, виникла на дніпровському острові Хортиця в середині XVI ст., де зароджувався визвольний козацький рух. Інакше кажучи, попри всі недоліки перебування під владою Великого князівства Литовського, було створено сприятливі умови для розвитку українського державотворення. Хоча українські князі й підкорялися литовцям, однак мали великий авторитет у суспільній, економічній, релігійній та культурній сферах життя.

Однак із Люблінською унією 1569 р. литовсько-руська доба в історії України закінчується. Не зважаючи на те, що українські землі становили основну частину Речі Посполитої, яка перетворилась на найбільшу в Європі державу, було поставлено під сумнів саме існування українців як окремої етнічної спільноти.

Контекст дослідження вимагає зосередитися на характеристиці української аристократії того часу. Аристократія (грец. "ρίστεύς" – знатне, благородне походження і "κράτος" – влада, держава, могутність) – це форма державного правління, за якого влада належить знаті (на відміну від одноосібного спадкового правління монарха, одноосібного виборного правління тирана або демок-

ратії) [7]. Тож приклад привілейованого польського шляхтича чинив величезний асиміляторський вплив на українську знать. При цьому релігія та культура, визнаючи соціальний статус української аристократії неповноцінним, глибоко вражали її самолюбство. Унаслідок цього українські аристократи стали масово зрікатися віри батьків і приймати католицизм, а з ним польську мову та культуру. Український народ був кинутим напризволяще, тому перед українською аристократією постало питання необхідності визначитися, з ким вона буде: з народом чи з колонізаторами? Можливість такої альтернативи сформулював В'ячеслав Липинський у брошурі "Шляхта на Україні: її участь в житті українського народу на тлі його історії". У трактаті "Тренос, або Плач за Святою Східною Церквою" (1610 р.) Мелетій Смотрицький також говорить про втрату благородних, славетних, відважних і давніх домів руського народу, що на весь світ славилися могутністю, відвагою й авторитетом своїх провідників. З поширенням полонізації серед української знаті, православ'я, українська мова та звичай почали пов'язуватися насамперед із нижчими верствами, які були в очах поляків предметом презирства. Тому амбіційні молоді українці були постійно змушені вибирати між відданістю власному народові й традиціям та асимілюванням у панівне суспільство і його культуру. Таким чином, українці втратили клас, який зазвичай здійснював державне керівництво, ставив певні політичні цілі, сприяв культурі та освіті, підтримував церкву й живив відчуття ідентичності суспільства. Однак освічені кола людей усвідомлювали, що примусові полонізація та покатоличення загрожують самому національному існуванню народу. Вирішення окреслених проблем бачили в поширенні писемності, освіті, створенні різноманітних шкіл, політичних та історичних творів, підготовці вчителів, учених тощо.

IV. Висновки

Інволюційний період, що переживала Київська Русь у IX–XIII ст., характеризується як традиційним авторитетом одноосібного монарха, так і авторитетом федеративної монархії, що також відповідає традиції. Однак відповідно до періоду, що висвітлюється, з великою часткою ймовірності можна припустити, що правителі Київської Русі відповідають властивостям особистості з екстравертною установкою світогляду, що орієнтує їх на цінності навколишнього світу. Ірраціональність сприяє здатності гнучко змінювати рішення й поведінку, що залежать

від поточної ситуації. Бажання заволодіти владою першого престолу характеризує наляштованість правителя на пріоритет матеріальних ресурсів. Еволюційний період першого епохального циклу, прожитий у Великому князівстві Литовському, мав позитивне значення для розвитку українського державотворення та становлення авторитету правителя, адже фактично влада в українських землях належала місцевій знаті, яка посідала свої місця як у центральних органах управління, так і на місцевому рівні, обіймаючи майже всі вищі посади, і створювала свій окремий, місцевий стиль життя, вкорінюючи авторитет традиції. У становленні авторитету правителя інволюційного та еволюційного етапів у Київській Русі спостерігалися такі тенденції: традиційний тип авторитету одноосібного монарха поступився авторитету федеральної монархії, а експансія з боку Литви й Польщі призвела до того, що українські аристократи здебільшого вели пристосовницький спосіб життя, що негативно позначалося на "народженні" державців.

Список використаної літератури

1. Афонін Е.А. Суспільний розвиток від Різдва Христового = Social development AD / Е.А. Афонін, О.М. Бандурка, А.Ю. Мартинов ; Укр. т-во сприяння соц. інноваціям ; Атлантична рада України ; Відділ інф.-бібл. забезпечення апарату Верховної Ради України ; пер. з укр. В.В. Кухтіна. – К. : Парлам. вид-во, 2000. – 316 с.
2. Афонін Е.А. Велика розтока (глобальні проблеми сучасності: соціально-історичний аналіз) / Е.А. Афонін, О.М. Бандурка, А.Ю. Мартинов ; Укр. тов-во сприяння соц. інноваціям ; Відд. інф.-бібл. забезпечення Апарату Верховної Ради України. – К. : Видавець Парапан, 2002. – 352 с.
3. Давня українська література : хрестоматія / упоряд. М.М. Сулима. – 3-тє вид. – К., 1996. – 312 с.
4. Літопис руський за Іпатським списком / [переклав Л. Махновець]. – К. : Дніпро, 1989. – 592 с.
5. Липа Ю. Призначення України / Ю. Липа. – Львів : Відродження, 1991. – 287 с.
6. Мартинов А.Ю. Історична соціологія (циклічна парадигма) : монографія / А.Ю. Мартинов ; Національний університет внутрішніх справ ; Українське товариство сприяння соціальним інноваціям. – К. : УІАД "Рада", 2004. – 288 с.
7. Философский энциклопедический словарь / гл. ред.: Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев, В.Г. Панов. – М. : Сов. энциклопедия, 1989. – 840 с.

Стаття надійшла до редакції 18.08.2013.

Новаченко Т.В. Становление авторитета правителей Киевской Руси в контексте универсального социально-исторического цикла

В статье определяются тенденции становления авторитета правителей Киевской Руси в контексте универсального социально-исторического цикла, в частности его инволюционного и эволюционного периодов.

Ключевые слова: авторитет, социально-исторический цикл, инволюция, эволюция, экстравертность, интравертность.

Novachenko T. Establishment of the authority of the rulers of Kievan Rus in the context of the universal socio-historical cycle

The article defines tendencies of development of the authority of the rulers of Kievan Rus in the context of the universal socio-historical cycle, in particular its involutionary and evolutionary periods. Inwaluzionny period experienced Kievan Rus in the IX–XIII centuries, characterized as traditional authority of the sole monarch, and the authority and influence of the Federal monarchy, which also corresponds to the traditions. However, in accordance with the period is considered very likely to assume that the rulers of Kievan Rus correspond to the properties of a personality with експатермною installing Outlook, orients them to the value of the surrounding world. Irrationality supports the ability to flexibly change the decisions and behavior depend on the current situation. The desire to seize the power of the first throne characterizes the attitude of the ruler of priority of material resources. The evolutionary period of the first epochal cycle, lived in the Grand Duchy of Lithuania, had a positive impact on development of Ukrainian state and development of the authority of the ruler, in fact, the power in the Ukrainian lands belonged to the local nobility, which took its place as the Central government, and local level, taking almost all the highest positions, and has created its own private, local life style, укореняя authority of tradition. Establishment of the authority of the ruler of the involutionary and evolutionary stages in Kievan Rus these trends, namely, the traditional type of authority of the sole monarch lost the authority of Federal monarchy and its expansion on the part of Lithuania and Poland led to the fact that the Ukrainian aristocrats mainly conducted timeserving way of life, which bore negatively on the “memories” Dzyarzhautsau.

Key words: authority, socio-historical cycle, involution, evolution, extraversion, introverted.

УДК 378.014(477)

А.В. Ромінкандидат технічних наук, доцент
Національний університет цивільного захисту України**ІННОВАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ВИЩИМ НАВЧАЛЬНИМ ЗАКЛАДОМ У СИСТЕМІ
ДСНС УКРАЇНИ**

У статті розкрито використання інноваційних технологій в управлінні вищим навчальним закладом; висвітлено бачення управлінських проблем на основі впровадження сучасних принципів та інноваційних технологій, розглянуто стан і шляхи розвитку ВНЗ для забезпечення економіки України висококваліфікованими кадрами. Проаналізовано впровадження інноваційних педагогічних технологій у навчальний процес.

Ключові слова: управління вищим навчальним закладом, інноваційні технології, інноваційна ініціатива, кваліфіковані кадри.

I. Вступ

Упродовж останніх десятиріч у повній відповідності із суспільними потребами йде інтенсивне формування загальної теорії безпеки життєдіяльності світового співтовариства, в якому механізмом для забезпечення безпеки населення є державне управління у сфері цивільного захисту, що неможливо без теоретико-методологічного обґрунтування функцій, структури, повноважень та особливостей органів державної влади всіх рівнів у підготовці фахівців із цивільного захисту. Актуальність теми підвищується з огляду на глобальні зміни у світовому господарстві, визнання міжнародного принципу безпеки як неодмінної умови сталого розвитку суспільства та національного аспекту: соціальної (демографічної) й економічної складових національної безпеки, найважливішим механізмом забезпечення яких має стати цивільний захист, та підготовка конкурентоспроможних фахівців у цьому напрямі в системі вищої освіти. Вища школа є визначальним фактором довгострокового впливу на соціально-економічний і культурний розвиток суспільства. На сучасному етапі розвитку української держави виникла об'єктивна необхідність перегляду значної кількості існуючих уявлень про завдання, форми і методи національної освіти взагалі і відомчої системи підготовки персоналу органів цивільного захисту як складової загальнонаціональної вищої школи зокрема. Тому закономірним є нарощування правової бази і посилення державної підтримки відносин, які складаються в процесі діяльності вищих навчальних закладів (Державної служби України з надзвичайних ситуацій), де навчаються не тільки курсанти і слухачі, а й цивільна молодь. Отже, вища школа системи ДСНС реально перестала бути вузьковідомчою.

Останнім часом вищі навчальні заклади системи ДСНС України переживають значні зміни в організаційній сфері, перед ними ставляться нові завдання, формуються більш удосконалені механізми управління. Значно змінилася структура вищої освіти, яка відображає тепер багаторівневий процес підготовки фахівців, зросли вимоги до кваліфікації випускника вищого навчального закладу, обсягу отриманих у процесі навчання знань. Ці зміни викликали ряд проблем, пов'язаних з укомплектованістю закладів професійним кадровим складом, необхідністю перебудови навчально-методичної бази, розробкою нових форм і методів навчання, подоланням застійних, кризових явищ в освітній діяльності, удосконаленням її технологій, усуненням адміністративно-бюрократичного стилю управління вищими навчальними закладами й, відповідно, вдосконаленням сучасної законодавчої бази тощо. Вирішення зазначених проблем вимагає створення сучасної ефективної системи управління підготовкою персоналу органів цивільного захисту населення. Саме йому належить працювати над розв'язанням нелегких проблем подальшого реформування ДСНС. Отже, ґрунтовне дослідження організаційно-правових аспектів управління вищим навчальним закладом ДСНС України набуває особливого змісту й актуальності.

Упродовж останніх років фахівці багатьох галузей працюють над вирішенням різних проблем державного управління у сфері цивільного захисту; активно досліджують соціологічні, психолого-педагогічні й соціально-психологічні аспекти управління в цій сфері. Науковці розглядають також різні аспекти управління у вищому спеціалізованому навчальному закладі [1; 2]; принципи, форми й методи внутрішнього управління; функції, що становлять управлінський цикл, їх зміст і взаємодію у процесі управлінської

діяльності з позицій системного та функціонального підходів; головних понять педагогічної діяльності [3; 4].

II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути використання інноваційних технологій в управлінні ВНЗ; розкрити суть принципу інноваційності в управлінні ВНЗ як одного з пріоритетних і динамічних у контексті демократизації суспільства, розвитку ринкових відносин та зростання престижу професійно підготовленої та реалізованої особистості.

III. Результати

Успішне вирішення проблем, що стоять перед Україною на шляху її інтеграції в світову економіку, неможливе без спеціалістів з високим рівнем кваліфікації. Особлива роль у цьому процесі належить вищим навчальним закладам, тому важливим є забезпечення стабільної роботи вищих закладів освіти та розвитку нових освітніх програм. Необхідні для цього зміни в системі вищої освіти України вимагають не тільки входження в Болонський процес, а, в першу чергу, таких організаційних, технологічних, функціональних удосконалень ВНЗ, що дасть їм змогу вийти на рівень провідних європейських університетів. Вивчення проблем історії управління в Україні набуває все більшої актуальності в сучасному житті. Розвиток управління як науки, а саме управління освітою, зумовлює вивчення історії управління освітою та її складових як окремої галузі. Тому становлення української державності безпосередньо пов'язане з актуалізацією проблем державного управління, розвитком науки управління суспільним розвитком і неможливе без теоретико-методологічного обґрунтування механізмів державного управління, адміністративно-організаційних напрямів державотворення, функцій, структури, повноважень та особливостей органів державної влади всіх рівнів у підготовці фахівців з цивільного захисту. Останнім часом у повній відповідності із суспільними потребами йде інтенсивне формування загальної теорії безпеки життєдіяльності світового співтовариства, яка включає всі аспекти: від екологічних, економічних, технічних до соціальних, воєнних, політичних. Теорія державного управління у сфері цивільного захисту, очевидно, може мати тільки міждисциплінарний характер, синтезуючи ідеї, підходи й методи природних і гуманітарних наук, виробляючи новий науковий світогляд, нову культуру сталого розвитку і безпечного проживання. Оскільки ефективна діяльність фахівців з надзвичайних ситуацій в екстремальних умовах можлива лише за умови повноцінної підготовленості до цього, а дії в таких ситуаціях для них мають бути звичною нормою, то професійна підготовка до діяльності в екстрема-

льних умовах має враховувати сучасні світові тенденції, принципи розвитку всієї системи освіти й професійної підготовки у світі та нашої державі, її теоретико-методологічні й методичні аспекти, зміст і складність завдань, фізичне й психічне навантаження, а також специфічне призначення підрозділів цивільного захисту [2]. Тому державне управління професійною освітою – це соціальне управління, що охоплює одну з сфер соціальної політики. Остання полягає в цілеспрямованій стратегії держави зі створення сприятливих, гідних умов життя й розвитку людини. Освіта зумовлює соціально-економічний розвиток суспільства та органічно пов'язана з фундаментальними основами суспільного устрою, його соціально-економічною й політичною організацією, з характером і домінуючою спрямованістю громадського життя. Найважливішою вимогою до системи освіти є те, що вона повинна за якістю своєї “інтелектуальної продукції” не тільки відповідати вимогам практики, науки, соціальної сфери, а й значно їх випереджати. У сучасних умовах кардинальне відновлення системи освіти в Україні визначене як найважливіша умова відновлення й розвитку інтелектуального потенціалу суспільства, становлення державності й громадянського суспільства. Національна доктрина розвитку освіти України у XXI ст. визначає основні стратегічні завдання розвитку процесу управління освітою: “Перехід від державного до державно-громадського управління, чітке розмежування функцій між центральними, регіональними і місцевими органами управління, забезпечення самоврядування навчально-виховних закладів і наукових установ, утвердження у сфері освіти гармонійного поєднання прав особи, суспільства й держави” [1]. Одним зі шляхів реалізації цих завдань є наукове обґрунтування нової системи управління професійною освітою підготовки фахівців у сфері цивільного захисту, розробка інноваційних моделей, механізмів управління освітою на всіх рівнях: державному, регіональному, муніципальному. Демократизація управління професійною освітою реалізується перш за все у залученні до цього процесу різних соціальних груп населення (викладачів, студентів, роботодавців та ін.). Результатом модернізації управління такою освітою має стати розробка й упровадження відкритої моделі, побудованої на принципах поєднання централізації та децентралізації, активного залучення всіх зацікавлених сторін до управління освітою, поєднання внутрішньої самооцінки вищих навчальних закладів і зовнішньої оцінки їх діяльності незалежними організаціями та експертами. Однією з основних проблем реформування української системи вищої освіти є визначення форм і меж автономії ВНЗ для ефек-

тивного їх функціонування, а також підтримання балансу між ступенем автономії та державним регулюванням навчального процесу з метою адекватного задоволення соціальних очікувань, зокрема поєднання ідеології вільного ринку з дотриманням принципів соціальної справедливості.

Якщо функції управління вищими навчальними закладами зосереджено в державних установах, то відбувається жорстка уніфікація підготовки фахівців, що звужує їхні професійні горизонти, зменшує гнучкість реагування системи освіти на запити ринку праці тощо. У разі передачі управлінських функцій академічним структурам виникає загроза ізоляції університетів від суспільства. Міжнародні та європейські документи пропонують вирішувати цю дилему шляхом посилення суспільного контролю за якістю освіти, оптимізації й певної децентралізації управління вищою освітою. "Вищим навчальним закладам має бути надана автономія в їхніх внутрішніх справах, однак така автономія має супроводжуватися чіткою і прозорою підзвітністю урядові, парламентові, студентам і суспільству в цілому" [3]. "Потужну силу керування перетвореннями закладено в партнерстві та зв'язках між зацікавленими сторонами – особами, відповідальними за розробку політики на національному й інституційному рівнях, викладацьким складом та іншими співробітниками, дослідниками і студентами. Ключова роль у цьому процесі належить також неурядовим організаціям. Таким чином, партнерство на основі спільних інтересів, взаємної поваги і довіри має бути основним методом оновлення вищої освіти" [2, с. 63]. Необхідність розширення автономії українських ВНЗ не викликає сумнівів ні у державних структур, ні у громадськості. Ініціативи щодо подальшого реформування системи вищої освіти передбачають право університету встановлювати власні навчальні програми і цілі (змістовна автономія); право університету визначати способи досягнення раніше встановлених пріоритетів, які визначені як частина національної політики (процедурна автономія); право закладів вищої освіти визначати власну академічну структуру (органічна автономія). Проте гострі дискусії в суспільстві точаться навколо конкретного формату та змісту очікуваних перетворень.

При здійсненні реформ системи вищої освіти в Україні має враховуватися те, що автономія університетів у державах сталої демократії дозволяє університету як складовій соціального середовища, що забезпечує безперервний процес соціалізації особистості, здатної до відповідальності й конструктивної самореалізації, зосередитися на суто навчальних та науково-дослідних завданнях. Процеси децентралізації управлін-

ня вищою школою й посилення її автономії, що розглядаються у двох вимірах: 1) як засіб децентралізації управління; 2) як засіб підвищення якості освіти та гнучкості системи вищої освіти, тривають у Західній Європі з 80-х р. XX ст., у латиноамериканських, східноєвропейських країнах та Азійсько-Тихоокеанському регіоні – з 90-х рр. XX ст.

Автономія й академічна свобода університетів України – не самоціль. Університетська автономія має сприяти досягненню стратегічної мети підвищення конкурентоспроможності українських фахівців на світових ринках праці, введення країни в єдиний європейський освітньо-науковий простір для забезпечення сталого розвитку суспільства. Отже, форми і зміст автономії українських ВНЗ повинні забезпечити подолання системних проблем, що накопилися у вітчизняній системі вищої освіти. Такий підхід вимагає наукового бачення управлінських проблем на основі впровадження сучасних принципів, методів та функцій управління ВНЗ, пошуку інноваційних технологій, методик професійного навчання, тіснішого його поєднання з управлінською діяльністю закладів вищої освіти. Це передбачає також розробку відповідних організаційно-педагогічних засад управління ВНЗ для реалізації учасниками навчально-виховного процесу загальної мети та власної професійно-освітньої траєкторії, оскільки науково-технічний прогрес швидко виявляє недостатність освіти в усіх сферах [4]. Європейський і світовий досвід свідчить, що адміністрування та управління вищими навчальними закладами має засновуватися на визначальних принципах поваги до інституційної автономії та академічної свободи; відкритості й прозорості; суспільної відповідальності. Суспільна відповідальність вищих навчальних закладів щодо забезпечення належної якості освітніх послуг повинна стимулюватися не лише міністерськими перевітками, а й регулярним проведенням єдиного всеукраїнського рейтингу ВНЗ, основним критерієм якого мають бути працевлаштування випускників за фахом та відгуки роботодавців. Цей рейтинг має впливати на збільшення державного фінансування ВНЗ і широко оприлюднюватися ЗМІ.

IV. Висновки

Таким чином, пріоритетність професійної освіти у сфері цивільного захисту поряд з іншими видами діяльності безпосередньо пов'язана з інтересом соціуму до процесу й результату свого розвитку. На сучасному етапі формування й реалізація державної політики у сфері захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій мають здійснюватися з урахуванням підготовки нової генерації фахівців. Необхідно організовувати взаємодію між центральними органами

влади та спеціалізованими навчальними закладами для реалізації завдань цивільного захисту повною мірою. Тому процес управління ВНЗ ДСНС України – це складний інтеграційний процес, який передбачає виконання керівниками функцій планування, організації, мотивації, координації й контролю для успішної роботи та досягнення основної мети – підготовки конкурентоспроможних фахівців необхідної кваліфікації, які здатні виконувати покладені на них завдання у сфері цивільного захисту.

Список використаної літератури

1. Андрійчук С. Управлінські засади розвитку вищої освіти України в умовах інтеграції в європейський освітній простір / С. Андрійчук // Ефективність державного управління. – Л. : Вид-во Львів. регіон. ін-ту держ. управління, 2007. – Вип. 12. – С. 13–18.
2. Вільчинський Ю. Ідея університету і чергові завдання державної політики у сфері вищої освіти / Ю. Вільчинський // Практична психологія та соціальна робота. – 2006. – № 4. – С. 63–66.
3. Волков О.І. Системи якості вищих навчальних закладів: теорія і практика / О.І. Волков, Л.М. Віткін; Київ. нац. ун-т технології та дизайну. – К. : Наук. думка, 2006. – 301 с.
4. Домбровська С.М. Державне управління вищою освітою в умовах трансформаційних змін: [монографія] / С.М. Домбровська. – Х. : Оберіг, 2010. – 176 с.

Стаття надійшла до редакції 02.09.2013.

Ромин А.В. Инновационные технологии государственного управления высшим учебным заведением в системе ГСЧС Украины

В статье раскрыто использование инновационных технологий в управлении высшим учебным заведением; отражено видение управленческих проблем на основе внедрения современных принципов и инновационных технологий, рассмотрены состояние и пути развития вузов для обеспечения экономики Украины высококвалифицированными кадрами. Проанализировано внедрение инновационных педагогических технологий в учебный процесс.

Ключевые слова: управление высшим учебным заведением, инновационные технологии, инновационная инициатива, квалифицированные кадры.

Romin A. Innovative technologies of state administration by higher educational establishment in the system of government service of emergencies of Ukraine

I. Introduction

At current stage of development of the Ukrainian state there is a vital need to review a large number of existing ideas about the objectives, forms and methods of a national education system in general, as well as institutional training in civil defence, as a part of a national high school in particular. Therefore, it is logical to increase and enhance legal base and public support of relationships that are developing in the field of higher education of, where enrolled both cadets and students of part-time training departments, but also civilian youth. Thus, a system of higher education of SSOE of Ukraine is not narrow-departmental anymore.

Nowadays the universities of State Service of Emergencies (SSOE) of Ukraine have been experiencing great changes in the organizational field and new challenges are arising for them, forming more advanced mechanisms of control.

II. Problem

To consider the use of innovative technologies in management of the higher education establishments, to reveal the essence of the principle of innovation in this management as a dynamic priority in the context of democratization, development of market economy and rising prestige of professionally trained and fulfilled individual personality.

III. Results

A successful solution of problems faced by Ukraine towards its integration into the world economy is impossible without highly qualified specialists. A special role in this process belongs to higher education institutions, so it is important to ensure their stable performance and development of new educational programs. One of the ways to achieve these objectives is scientific grounding a new system of professional education training in the field of civil defence, development of innovative models of education management mechanisms at all levels: national, regional, municipal. Democratization of professional education management is implemented first of all by involvement of different social groups (teachers, students, employers, and etc.). The result of modernization of this education management should be in development and implementation of an open model based on the principles of combining centralization and decentralization, active involvement of all parties into education management, combination of internal self-assessment of higher education institutions with external assessment of their activities by independent organizations and experts.

IV. Conclusions

Thus, the priority of professional education in the field of civil defence, together with other activities is directly related to the interest of society in the process and outcome of its development. Currently development and implementation of state policy in the field of population and territories protection from emergencies should take into account training a new generation of professionals. We lay a foundation for cooperation between central authorities in the state and specialized educational institutions so that to implement tasks of civil defence to some extent. Therefore the management of universities of SSOE of Ukraine is a complex integration process that involves the managerial stuff to perform functions of planning, organizing, motivating, coordinating and controlling for success and achievement of the main goal - training competitive specialists of necessary expertise, able to perform their tasks in the field of civil defence.

Key words: *management by higher educational establishment, innovative technologies, innovative initiative, skilled shots.*

УДК 338.246.025.2

Л.В. Сердечнакандидат наук з державного управління
Донецький державний інститут управління**ФІСКАЛЬНЕ РЕГУЛЮВАННЯ
ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В ГАЛУЗІ РЕКЛАМИ**

У статті досліджено питання державної політики у сфері реклами, розроблено рекомендації щодо підвищення її ефективності, зокрема з використанням фіскального регулювання. Обґрунтовано роль податкових інструментів у державному управлінні рекламою для захисту інтересів держави й суспільства. Визначено, що оподаткування може сприяти збалансуванню корпоративних інтересів рекламного бізнесу з правами та вимогами суспільства.

Ключові слова: державна політика, реклама, фіскальне регулювання, податки.

I. Вступ

Оподаткування відіграє важливу роль у регулюванні не тільки економіки, а й сфери соціальних відносин. Проте Україна ще не має достатнього досвіду використання податкових регуляторів як методу державного регулювання соціально-економічної сфери. Вітчизняна податкова система будувалась на успадкованих податкових механізмах СРСР, які слугували виключно для "перерозподілу чистого доходу... в інтересах розширеного соціалістичного відтворення" й не відігравали вирішальної ролі в соціалістичному господарстві та навіть "втрачали своє значення" [1, с. 267]. Ринкові реформи в державі стимулювали розвиток податкової системи, яка на сьогодні перебуває в стані реформування. Науковці та практики відзначають її недостатню ефективність, а також критично оцінюють її вплив на вітчизняну економіку, зокрема галузеву, що зумовлює актуальність обраної теми дослідження.

З іншого боку, ринкові реформи сприяли стрімкому розвитку окремих галузей економіки, зокрема рекламної. Як показали дослідження, важливими факторами в цьому розвитку були: по-перше, захоплення в державному управлінні ринковими засадами економіки й ринковою саморегуляцією [2]; по-друге, сприятливі для бізнесу, зокрема рекламного, умови державного регулювання та досить ліберальна нормативно-законодавча база [3]. Водночас при обмеженості зовнішнього контролю за рекламною діяльністю, нерозвиненості інститутів громадянського суспільства, відсутності важелів розв'язання спричинених рекламою негативних соціальних явищ існує потреба вдосконалення державної політики в галузі реклами, розвитку механізмів її регулювання. Одним з напрямів такого розвитку є інтеграція фіскального регулювання в систему державного управління рекламою, що, у

свою чергу, зумовлює актуальність дослідження.

Безпосередньо питання податкового регулювання реклами в Україні майже не набули висвітлення в науковій літературі. Аналіз публікацій з питань оподаткування свідчить, що в працях вітчизняних авторів приділено увагу проблемам зниження податкового тиску, спрощення процедури оподаткування, застосування податкових стимулів. Водночас питання щодо ролі податків у регулюванні окремих галузей економіки, впливу податкових нововведень на соціальну сферу на сьогодні ще недостатньо досліджені. Отже, проблема потребує аналізу з метою розробки пропозицій щодо вдосконалення державної політики в галузі реклами за рахунок використання важелів фіскального регулювання.

II. Постановка завдання

Метою статті є дослідження питання підвищення ефективності державної політики регулювання реклами, розробка й обґрунтування рекомендацій щодо державної політики регулювання реклами з використанням фіскального регулювання.

III. Результати

Фіскальне регулювання є одним з досить ефективних важелів у державному управлінні. Серед тих функцій, які виконують податки, у сучасній соціально-економічній ситуації має посилюватись їх регуляторна функція. Регулювання економіки податковими методами дає можливість цілеспрямовано впливати на окремі напрями, вирішувати при цьому не тільки економічні проблеми. Наприклад, у розвинутих країнах широко використовують такі методи, як зміна ставок податків, способів їх стягнення, податкових пільг і знижок для будь-якої діяльності чи галузі, зокрема рекламної.

При цьому слід зауважити, що в розвинутих країнах механізми регулювання формуються, насамперед, в інтересах великих національних та транснаціональних компаній

[4, с. 161]. В Україні національний виробник має однакові умови з іншими суб'єктами оподаткування й не має пільг, проте такий стан характерний не тільки у сфері податків. Чинне законодавство не містить визначення поняття “національний виробник”, також не врегульовано питання з визначенням вітчизняних товарів і послуг. Тому на вітчизняному ринку, зокрема рекламному, наявна значна кількість транснаціональних компаній. Ця тенденція характерна вже тривалий час. Вітчизняні вчені ще десять років тому наголошували на “значній питомій вазі українських відділень великих міжнародних рекламних компаній (так званих сітьових, рекламних агентств) у реалізації українського загальнонаціонального рекламного бюджету” [5, с. 65]. На цей час ситуація не покращилась.

Для сприяння вітчизняним компаніям необхідно, щоб підстави для надання податкових пільг і порядок їх застосування у податковому законодавстві були встановлені з урахуванням заходів підтримки вітчизняних виробників. Зокрема, у рекламній галузі доцільно враховувати не тільки статус платника податків, а й диференціювати ставки податку залежно від того, який продукт рекламується. Для вітчизняних товарів і національних брендів вони повинні бути нижчими. Для того, щоб зменшити проблеми, які можуть виникнути через розширення переліку умов і ускладнення адміністрування,

доцільно посилити в оподаткуванні реклами роль місцевих податків і зборів, а саме податку на розміщення реклами.

Рекламний бюджет в Україні свідчить, що реклама є однією з розвинених галузей економіки, що стрімко зростає. Водночас рівень активності держави в її регулюванні недостатній. Проблеми регулювання реклами в сучасних умовах досить ефективно вирішуються за рахунок розвиненого саморегулювання рекламної сфери. Друга причина невисокої активності держави в цій сфері – пасивність і недорозвиненість вітчизняного громадського регулювання [6, с. 473].

Проте проблеми є, і вони загострюються. Зростають не тільки рекламні бюджети, а й роль та вплив реклами на суспільство. При цьому посилюється роль витрат на рекламу в економіці держави, зростає їх частка в особистих бюджетах українців. З наведеного в табл. 1 аналізу видно, як зростає відношення сукупного рекламного бюджету до ВВП, доходів і споживчих витрат населення. У споживчих витратах населення питома вага витрат на товари й послуги перевищує 80%, а вартість реклами без обмежень включається в їх ціну. Таким чином, населення, зрештою, є кінцевим споживачем рекламної продукції та сплачує за неї з власної кишені щороку все більше. Витрати на рекламу зростають швидше від доходів населення.

Таблиця 1

**Динаміка відношення сукупного рекламного бюджету до ВВП,
доходів і споживчих витрат населення**

Показник	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.
Сукупний рекламний бюджет (витрати рекламодавців), млн грн [7; 8; 9]	6 783	8 737	10 687	13 035	14 220
ВВП, млн грн [10]	948 056	913 345	1 082 569	1 316 600	1 408 889
Відношення сукупного рекламного бюджету до ВВП, %	0,72	0,96	0,99	0,99	1,01
Доходи населення, млн грн [11; 12; 13]	845 600	897 700	1 101 230	1 251 005	1 407 197
Відношення сукупного рекламного бюджету до доходів населення, %	0,80	0,97	0,97	1,04	1,01
Споживчі витрати, млн грн [10]	758 902	772 826	914 230	1 105 201	1 269 601
Відношення сукупного рекламного бюджету до споживчих витрат населення, %	0,89	1,13	1,17	1,18	1,12

Наявність реклами в навколишньому середовищі великих міст України (вулиці й площі, фасади громадських і житлових будинків, автомагістралі, громадський та спеціалізований транспорт) зростає щороку. Те саме відбувається в інформаційному просторі: на радіо, телебаченні, у друкованих засобах інформації, а в Інтернеті її обсяги зростають щодня. При цьому найбільшу частку в рекламному просторі має реклама товарів і послуг не вітчизняного походження, а реклама місцевих виробників практично відсутня. Проблема є комплексною і має багато складових, але в цьому випадку торкнемось одного її аспекту, а саме фіскального.

З набранням чинності Податковим кодексом України з 1 січня 2011 р. податок на

розміщення реклами не справляється, але з урахуванням того, що вартість послуг з розміщення реклами у великих містах вимірюється сотнями мільйонів гривень на рік, міські бюджети недорахуються досить значних коштів, хоча ці доходи мали невелику питому вагу в загальних надходженнях, що було зумовлено заниженим рівнем ставки податку. Проте, спираючись на позитивний досвід країн з розвинутою ринковою економікою, як у Європі, так і в США та Японії, де питома вага місцевих податків у загальних надходженнях становить до 50%, логічно було б, навпаки, розвивати цей напрям фіскальної політики, встановити адекватний рівень цього податку, що сприяло б і впорядкуванню міського рекламного простору та

наповненню міських бюджетів. В Україні роль місцевих податків у наповненні бюджетів територіальних громад настільки незначна, що їх питома вага в структурі податкових надходжень узагалі непомітна (близько 1%).

Податок на розміщення реклами, як один з місцевих податків, може бути не тільки джерелом надходжень, а й важелем для регулювання обсягів і структури реклами, сприяти розвитку місцевої промисловості, регулювати певною мірою ділову активність у регіоні. Тому доцільно, щоб місцеві органи мали повноваження щодо визначення розмірів податку з урахуванням конкретного стану цієї галузі на регіональному рівні, насиченості рекламних конструкцій та містобудівної ситуації, а також інших чинників.

Крім того, розмір податку може бути диференційованим залежно як від міста, так і від його району, місця розміщення (наприклад, поруч з історичними будівлями чи міськими пам'ятками) або інших чинників, які визначить місцева громада.

З урахуванням того, що джерелом цього податку є собівартість рекламованого товару чи послуги, доцільно при формуванні ставок податку для місцевих виробників, а також для вітчизняної продукції встановлювати систему пільг і знижок. Такий підхід може сприяти зменшенню видатків національних виробників на просування своєї продукції, підвищенню конкурентоспроможності.

До речі, диференційований підхід доцільно застосовувати й при визначенні витрат на рекламу, які враховуються в розрахунку податку на прибуток. Сьогодні існує єдиний підхід для рекламних витрат, незалежно від того, який товар рекламується й хто є його виробником, крім випадків, коли виробник є державним підприємством. Для державних підприємств існує ряд жорстких нормативних обмежень щодо рекламних витрат.

Одним з таких обмежень є граничний рівень витрат на рекламу, який встановлено на рівні не більше ніж 0,5% обсягу чистого прибутку (за результатами попереднього звітного року), що визначається під час формування та затвердження фінансових планів суб'єктів господарювання державного сектора економіки. Таким чином, кошти, які може витратити державне підприємство на заходи з реклами своєї продукції чи послуг, залежать не від обсягів випуску продукції, що формують його частку на ринку, а від прибутку, який в умовах сучасної економічної ситуації має дуже обмежені обсяги, скорочується й навіть може бути збитком. Виходить, що державні підприємства взагалі не мають джерел для фінансування заходів з просування своєї продукції та підвищення її конкурентоспроможності [14].

На нашу думку, витрати на рекламу, які враховуються при обчисленні об'єкта оподаткування й відповідно зменшують його, повинні обмежуватись, але граничний рівень має бути встановлений не тільки для державних підприємств, для всіх форм власності він повинен встановлюватись на єдиних засадах. Цей показник має залежати не від форми власності й обсягу прибутку, а від групи товарів чи послуг, а також категорії споживачів. Наприклад, до вартості товарів першої необхідності, ліків, продукції підприємств монополістів включати вартість реклами в мінімально необхідних межах, рівень яких може бути визначений у ході спеціальних досліджень. У вартості товарів і послуг для дітей, інвалідів, соціальних послуг частка витрат на рекламу також має бути на рівні, мінімально необхідному. Для шкідливих товарів, алкоголю, тютюну, товарів і послуг особливого попиту доцільно рекламні витрати здійснювати не за рахунок собівартості, а за рахунок прибутку, і не включати до витрат, які враховуються при обчисленні податку на прибуток. У комплексі заходів, зокрема з акцизним податком, який включається до ціни підакцизних товарів, така система дасть змогу впливати як на споживання певних товарів, так і на обсяги їх реклами. Те саме має стосуватись окремих фінансових послуг. Наприклад, реклами послуг кредитів, ломбардів, яка на сьогодні посідає значне місце в рекламно-інформаційному просторі та сприяє формуванню нерационального попиту. У таких випадках, коли держава й суспільство зацікавлені в тому, щоб обмежити попит, виправдані певні заходи у сфері оподаткування, які стримують рекламодавця. Тож проведення рекламних кампаній за рахунок прибутку виробників або змішана схема із частковим обмеженням витрат, що відносяться до собівартості, сприятиме оптимальним обсягам реклами.

Витрати, які включається в ціну товару чи послуги, сплачуються кінцевим споживачем і збільшують його споживчі видатки, а ті, що здійснюються з прибутку, впливають на власні доходи виробника реклами чи рекламованої продукції. Таке оподаткування сприятиме обмеженню обсягів окремих видів реклами і, відповідно, впливатиме на споживання товарів та послуг, зростання попиту на які недоцільне, з погляду суспільства. Податки і податкова система історично використовуються для втручання держави не тільки в економічні процеси, а й у сферу соціальних відносин. Вітчизняна податкова система на сучасному етапі "має переважно фіскальний характер і служить завданням забезпечення поточних державних потреб без урахування найближчих соціально-економічних наслідків для підприємств, населення й економіки держави у цілому" [15, с. 3].

Слід зауважити, що стан податкової системи в Україні, навіть реформи податкового законодавства, що здійснюються протягом останніх кількох років, викликають справедливу критику. Хоча здебільшого критика йде від підприємницьких кіл, для яких цілком природно критично ставитись до обов'язків із забезпечення державних потреб, існують проблеми, які впливають на розвиток окремих галузей та економіку в цілому, а також сферу соціальних відносин. Так, наприклад, викликає питання доцільність окремих пільг по податку на додану вартість, які безпосередньо стимулюють рекламну галузь. Йдеться про включення до переліку операцій, які звільнені від оподаткування, "постачання (передплати) періодичних видань друкованих засобів масової інформації та книжок (крім видань еротичного характеру)", як це визначено в ст. 197.1.25 Податкового кодексу України [16]. Ця пільга стосується практично всіх друкованих ЗМІ, в тому числі тих, в яких вміст реклами може становили 100%.

Крім пільг в оподаткуванні, вітчизняні друковані ЗМІ мають і інші пільги, що надаються державою. Так, наприклад, чинне законодавство дає їм можливість, незалежно від обсягів реклами, користуватись послугами з розповсюдження видань за фіксованими цінами, що значно нижчі від тарифної вартості послуг, яка є регульованою та встановлюється для державного підприємства поштового зв'язку "Укрпошта" на рівні собівартості [17, с. 19]. Гранична вартість розповсюдження визначається у відсотках від задекларованої собівартості видання, яка може бути видавцем суттєво занижена. При цьому ринкова ціна видання для споживачів також встановлюється видавцем і може бути значно вищою від собівартості.

Таким чином, державне підприємство змушене надавати послуги з розповсюдження на умовах, що завдають йому збитків, але дають змогу видавничому бізнесу встановлювати конкурентні ціни на свої видання. Тобто вартість на послуги розповсюдження для друкованих видань встановлюється всупереч не тільки законам ринку та економічної конкуренції, а й без урахування вимог ст. 3 та ст. 4 Закону України "Про ціни і ціноутворення", що ґрунтуються, зокрема, на положеннях Закону України "Про захист економічної конкуренції" і визначають основні напрями державної цінової політики [18].

Такий протекціонізм, що створює сприятливі умови друкованим ЗМІ, завдає збитків державі й національній пошті, яка змушена надавати послуги видавцям за заниженою вартістю. Пошта зазнає збитків, які частково відшкодовуються з державного бюджету, а найбільшою мірою лягають на фінансовий результат поштового підприємства. Щороку "Укрпошта" від розповсюдження друкованих

видань зазнає збитків на 200 млн грн [19, с. 2]. Відповідно, ці суми зменшують видатки видавців, у тому числі на розповсюдження реклами, і є видом субсидування друкованих засобів масової інформації. При цьому пільга поширюється й на рекламу, яка розміщена у виданнях.

Таким чином, податки, що є основою державного бюджету, платять не всі. Окремі товари чи види діяльності звільняються від оподаткування податком на додану вартість, як наприклад, звільнені друковані періодичні видання з рекламою, незалежно від обсягу реклами. У результаті видання й розміщена в них реклама мають декілька джерел свого фінансування: це оплата у вигляді ціни, яку сплачує кінцевий споживач, оплата рекламодавця за рекламне оголошення, користування послугами за заниженими цінами та непряме фінансування у вигляді звільнення від податку. Постає питання: у чому полягає соціальне значення реклами в друкованих виданнях, щоб мати такі пільги. З огляду на обсяги реклами в друкованих виданнях, які, за оцінками експертів, становлять майже 3 млрд грн за рік [20], а також мають значну частку в обсягах друкованої інформації, є потреба в розробці підходів до ціноутворення на видання з рекламою, їх оподаткування та доцільності субсидування прибуткової підприємницької діяльності.

IV. Висновки

Таким чином, дослідження питань податкової системи як інструменту регулювання рекламної діяльності певною мірою сприяє розв'язанню існуючих проблем і дає підстави для подальших досліджень.

Аналіз чинного законодавства про оподаткування свідчить про недосконалість його в частині відсутності важелів для стимулювання вітчизняного виробника. У статті обґрунтовано доцільність внесення змін до податкового законодавства, які врегулюють цю проблему.

За результатами дослідження сформульовано такі пропозиції: розширити перелік місцевих податків і відновити справляння скасованого після введення Податкового кодексу податку на розміщення реклами. При цьому цей податок має відігравати роль не тільки джерела надходжень місцевих бюджетів, а й важеля для регулювання обсягів і структури реклами, сприяння розвитку місцевої промисловості, регулювання ділової активності в регіоні. Для цього він повинен бути диференційованим і мати достатній рівень. Водночас розвиток місцевого самоврядування й удосконалення фінансових механізмів регіонального управління сприятимуть формуванню системи місцевих податків.

Визначено, що кінцева мета правового регулювання податків, яка на сьогодні поля-

гає в забезпеченні поточних державних потреб, повинна враховувати та гармонійно поєднувати з ними потреби національної економіки й інтереси та потреби суспільства. Зокрема, у вартості спожитих українцями товарів і послуг більше ніж 1% становить вартість реклами, тому проблема обґрунтованості й доцільності включення її у собівартість може бути вирішена через застосування диференційного підходу при визначенні витрат на рекламу, які враховуються в розрахунок податку на прибуток, залежно від виду товарів і послуг. Також запропоновано при обчисленні податку на прибуток застосовувати граничний рівень витрат на рекламу, які включаються до собівартості.

Запропоновано враховувати соціальне значення рекламної діяльності при визначенні підходів до ціноутворення в галузі й обґрунтуванні пільг та порядку їх застосування.

За результатами проведених досліджень уперше запропоновано використання податкових інструментів для підвищення ефективності державного регулювання реклами. Обґрунтовано їх роль у підвищенні ефективності державного управління, формуванні дієвих важелів для обстоювання інтересів держави й суспільства з урахуванням стану цієї галузі національної економіки, ролі реклами в економічній і соціальній сферах, збалансуванні корпоративних інтересів рекламного бізнесу з правами та вимогами суспільства.

Широке коло проблем такого актуального наукового напрямку, як дослідження податкової системи та її ролі в державному управлінні рекламою, неможливо охопити всебічно в межах цього дослідження. У ньому окреслено окремі питання механізму дії податкових регуляторів і систем оподаткування в галузі реклами, використання системи оподаткування для впливу на рекламу як фактор розвитку соціально-економічної сфери.

Враховуючи те, що реклама як соціально-економічне явище в Україні існує неповних 20 років, у подальшому ще виникнуть і вимагатимуть вирішення нові проблеми в її регулюванні, зокрема з використанням податкової системи. Питання оподаткування реклами охоплює значно більше напрямів, ніж ті, що окреслено в статті, і потребує подальших ґрунтовних досліджень.

Список використаної літератури

1. Финансово-кредитный словарь : в 3 т. / гл. ред. В.Ф. Гарбузов. – М. : Финансы и статистика, 1986. – Т. II. К–П. – 511 с.
2. Мамутов В.К. Про поєднання держрегулювання і ринкової саморегуляції / В. Мамутов // Економіка України. – 2006. – № 1. – С. 59–65.
3. Сердечна Л.В. Особливості регулювання рекламної діяльності в сучасних ринкових умовах / Л.В. Сердечна // Механізми державного управління економікою України”: Серія “Державне управління”: зб. наук. праць ДонДУУ. – Донецьк : ДонДУУ, 2010. – Т. XI. – Вип. 173. – С. 465–476.
4. Рожков И.Я. Международное рекламное дело / И.Я. Рожков. – М. : Банки и биржи : ЮНИТИ, 1994. – 175 с.
5. Ромат Є.В. Державне управління рекламою та саморегулювання у рекламній сфері : монографія / Є.В. Ромат. – К. : Студцентр, 2003. – 112 с.
6. Сердечна Л.В. Особливості регулювання рекламної діяльності в сучасних ринкових умовах / Л.В. Сердечна // Механізми державного управління економікою України. Серія “Державне управління”: зб. наук. праць. – Донецьк : ДонДУУ, 2010. – Т. XI. – Вип. 173. – С. 465–476.
7. Всеукраинская рекламная коалиция. Объемы рекламно-коммуникационного рынка Украины в 2012 году и прогноз развития рынка в 2013 году. Экспертная оценка Всеукраинской рекламной коалиции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.adcoalition.org.ua/ru/news/view/279>.
8. Всеукраинская рекламная коалиция. Объем рекламно-коммуникационного рынка Украины в 2010 году и прогноз развития рынка в 2011 году. Экспертная оценка Всеукраинской рекламной коалиции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://adcoalition.org.ua/ru/news/view/231>.
9. Всеукраинская рекламная коалиция. Объем рекламно-коммуникационного рынка Украины в 2008 году и прогноз на 2009 год. Экспертная оценка Всеукраинской рекламной коалиции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://adcoalition.org.ua/ru/news/view/164>.
10. Минфин. Валовой внутренний продукт Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://index.minfin.com.ua/index/gdp/>
11. Доходы и расходы населения Украины за 2009 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2010/gdn/dvn_ric/dvn_ric_r/dvn_kv_09_r.htm.
12. Доходы и расходы населения Украины за 2011 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2012/gdn/dvn_ric/dvn_ric_r/dvn_kv_11_r.htm.
13. Доходы и расходы населения Украины за 2012 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2013/gdn/dvn_ric/dvn_ric_r/dvn_kv_12_r.htm.
14. Сердечна Л.В. Витрати на рекламу як чинник конкурентоспроможності підприємств / Л.В. Сердечна // Соціальний ме-

- неджмент і управління. Серія "Державне управління": зб. наук. праць ДонДУУ. – Донецьк: ДонДУУ, 2010. – Т. XI. – Вип. 163. – С. 306–315.
15. Ливин В.М. Вплив системи оподаткування на ефективність виробництва в чорній металургії: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.07.01 "Економіка промисловості" / В.М. Литвин; НАН України. Ін-т пробл. ринку та екон.-екол. дослідж. – О., 1999. – 20 с.
 16. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 13–14, 15–16, 17. – Ст. 112.
 17. Сердечна Л.В. Державне регулювання розповсюдження періодичних видань / Л.В. Сердечна // Соціальний менеджмент і управління інформаційними процесами. Серія "Державне управління": зб. наук. праць ДонДАУ. – Донецьк: ДонДАУ, 2003. – Т. IV. – Вип. 25. – С. 15–20.
 18. Закон України "Про ціни і ціноутворення" // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2013. – № 19–20. – Ст. 190.
 19. Поштовий ринок має працювати за чіткими правилами // Поштовий вісник. – 2013. – № 7. – С. 1–2.
 20. В Украине рынок рекламных услуг в 2012 г. вырос на 6,9% [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rbc.ua/rus/top/economic/v-ukraine-rynok-reklamnyh-uslug-v-2012-g-vyros-na-6-9-14052013132000>.

Стаття надійшла до редакції 05.09.2013.

Сердечная Л.В. Фискальное регулирование как инструмент государственной политики в сфере рекламы

В статье исследованы вопросы государственной политики в сфере рекламы, разработаны рекомендации по повышению ее эффективности, в частности за счет использования фискального регулирования. Обоснована роль налоговых инструментов в государственном управлении рекламой в интересах государства и общества. Определено, что налогообложение может содействовать сбалансированию корпоративных интересов рекламного бизнеса с правами и потребностями общества.

Ключевые слова: государственная политика, реклама, фискальное регулирование, налоги.

Serdechna L. Fiscal regulation as an implement of state advertisement policy

The article examines the issue of state advertising policy. The author has created and substantiated recommendations for its efficiency development, by fiscal regulation in particular.

By results of researches the following proposals have been formulated. Expand the list of local taxes by including tax on advertising. This tax should be differentiated. This will facilitate the development of local self-governance and improvement of financial mechanisms of regional management. It was determined that the purpose of regulation should take into account both tax needs of the national economy and the interests and needs of society. In particular, level of spending on advertising should be limited when calculating income tax valuation. It has been proposed to consider the social value of advertising in determining approaches to pricing and justifying benefits. The use of tax instruments to improve the efficiency of government regulation of advertising has been suggested. Its role in state governance and protection of interests of the state and society has also been substantiated. Taxation can contribute to balancing the interests of corporate advertising business with rights and the requirements of society.

Key words: State policy, advertisement, fiscal regulation, taxes

УДК 352/354(410)

К.І. Чабанова

асистент

Одеський національний політехнічний університет

ОСОБЛИВОСТІ РЕГІОНАЛЬНОЇ ДЕВОЛЮЦІЇ В УЕЛЬСІ

У статті визначено особливості процесу деволюції в Уельсі як головного методу здійснення регіональної політики Сполученого Королівства щодо автономних регіонів. Досліджено повноваження та організаційні механізми функціонування автономії. Проаналізовано регіональну політику парламенту та уряду Сполученого Королівства щодо Уельсу та її еволюцію.

Ключові слова: децентралізація, регіоналізація, деволюція, асиметрична деволюція, Уельський Акт, федералізація, місцеве самоврядування.

I. Вступ

Великомасштабні зміни, що відбувалися на рубежі XX–XXI ст. у суспільному житті європейських країн, безпосередньо пов'язані з трансформацією у сфері територіального устрою держави. Для сучасного періоду характерна наявність двох, на перший погляд, взаємовиключних процесів – глобалізації та децентралізації. Практично всі держави, залучені в процес глобалізації, схильні до внутрішніх трансформацій, що відбуваються в системі органів публічної влади та виявляються в перерозподілі повноважень усередині самої держави та передачі більшого обсягу повноважень на регіональний рівень [4, с. 1]. У Великобританії процес регіоналізації дістав назву “деволюція” і має специфічні риси, що не притаманні іншим європейським країнам. Ірландія, Шотландія та Уельс, маючи різко виражені відмінності в культурних та економічних сферах, у різні часи та за неоднакових умов були інкорпоровані до складу Королівства, тому кожному з регіонів притаманна власна модель розподілу владних повноважень із центру на місця.

Актуалізація політичної значущості проблем регіонів закономірно викликає зростання наукового інтересу вітчизняних і зарубіжних політиків, зокрема таких як: І.В. Алексєєнко, Н.В. Горло, О.В. Заславський, П.О. Каракієв, М. Кітинг, С.І. Коданєва, Т.М. Козак, А.В. Орехович, М.Е. Орлова, С. Роккан, С.Є. Саханенко, О.В. Теленко, Е.Х. Топалова та ін.

Враховуючи трансформацію систем владного врядування в країнах Євросоюзу та досвід Великобританії у вирішенні регіональних питань, необхідно детально проаналізувати політику регіоналізму в автономних регіонах цієї країни.

II. Постановка завдання

Метою статті є виявлення особливостей регіональної деволюції в Уельсі та дослід-

ження еволюції політики Великобританії в цьому регіоні.

III. Результати

У Сполученому Королівстві децентралізація державного управління втілюється за допомогою деволюції. Деволюція – це більш гнучкий, порівняно з федералізацією, підхід до розмежування повноважень між центром та регіонами. Він дає змогу визначити необхідність і ступінь децентралізації в тому чи іншому регіоні. Таким чином, відбувається диференційований підхід до розмежування міжвладних повноважень, який дозволяє надати регіонам лише ті повноваження, які вони в змозі реалізувати [7, с. 3].

У теоретичному плані називають три типи деволюції:

1) адміністративна – наприклад, встановлення Урядового відомства (Government Offices) в регіонах, або, як було до 1999 р., практика передачі повноважень від центральних урядових відомств до територіальних тієї самої держави;

2) виконавча – виключні права парламенту Сполученого Королівства передаються міністерствам деволюційних урядів за статутом;

3) законодавча – Парламент Сполученого Королівства передає деякі свої повноваження підпорядкованій легіслатурі. Отже, зміст законодавчої деволюції полягає у створенні регіональних представницьких органів (місцевих парламентів, асамблей), які обирає населення, та в наданні їм права “визначати політику і видавати закони” в межах визначених територій. Тобто вони є вищим законодавчим органом, повноважним вирішувати регіональні проблеми на законотворчому рівні [7, с. 4].

Варто зауважити, що деволюційне врегулювання в Сполученому Королівстві часто характеризується як асиметричне – існують суттєві відмінності між домовленостями в кожній країні [1, с. 3].

Деволюція в Уельсі 1998–2012 рр. пройшла найскладніший шлях розвитку та інститу-

алізації регіональної влади у Великобританії, являючи собою самостійну модель регіоналізації та по-своєму унікальний приклад регіоналізації загальноєвропейського простору.

Уельс став першою національною територією сучасної Великобританії, увійшовши до складу об'єднаної з Англією держави, причому це було не стільки об'єднання, як у випадку з Шотландією, скільки поглинання регіону сильнішим сусідом. Якщо Шотландії не тільки вдавалося довгий час зберігати незалежність від південного сусіда, але й вступити у формальний союз "рівних" за умови збереження інститутів власної самобутності (приватне право, церква), то Уельс увійшов до складу Англії як незміцніле національне утворення й фактично повністю втратив самостійність. Політичне та адміністративне керівництво регіоном здійснювалося безпосередньо з Лондона. Єдине, що відрізняло Уельс від Англії, – це історична пам'ять та валлійська мова, якою ще спілкувалися жителі західних регіонів території. Протягом усього XX ст. кількість людей, які володіють валлійською мовою, неухильно зменшувалася [2, с. 87].

Слід зазначити, що довгий час (аж до кінця 90-х рр. XX ст.) ані консерватори, ані лейбористи не наважувалися зробити рішучі кроки в напрямі втілення принципів деволюції в практику державного управління. Деволюція стала ключовим гаслом нового покоління лейбористів на чолі с Тоні Блером, які прийшли до влади у 1997 р. Лейбористи опублікували Білу книгу "Голос Уельсу", в якій викладено принципи делегування владних повноважень регіону. Також було проведено референдум і з мінімальною перевагою голосів прийнято рішення про створення регіональної виборчої влади. В липні 1998 р. Вестмінстер прийняв Акт про уряд Уельсу, або Уельський Акт. Акт передбачав створення Національної Асамблеї Уельсу і передачу всієї влади від Міністра у справах Уельсі до нової Асамблеї.

Уельський Акт є нововведенням з погляду управління національним регіоном у Великобританії. На Асамблею Уельсу покладалися лише виконавчі повноваження. Новий орган влади не мав права законодавчої діяльності. Ці функції закріплювалися за Вестмінстером, тоді як Асамблея мала право лише приймати підзаконні нормативні акти. Таким чином, розширення автономії Уельсу набуло форми "виконавчої деволюції".

Асамблея обирається терміном на 4 роки на основі змішаної пропорційної системи. З 60 членів Асамблеї 20 обираються згідно з партійними списками по 4 особи від 5 регіональних округів, які використовують для виборів до Європарламенту. Останні 40 членів – по одномандатних округах.

Згідно з Актом 1998 р. Асамблея наділялася повноваженнями, які передавалися їй

від міністрів центрального уряду, зокрема від міністра у справах Уельсу. Уельський Акт прописував повноваження, які згідно з рішенням міністра у справах Уельсу та кабінету делегуються Асамблеї. Всі інші питання, відповідно, залишалися у компетенції центрального уряду.

Повноваження передавалися до сфери відповідальності Асамблеї двома способами. По-перше, згідно з розділом 22 Уельського Акта, виконавчі функції Міністерства у справах Уельсу передавалися у відання Асамблеї відповідно до виданого урядового декрету, затвердженого двома палатами парламенту за спрощеною процедурою. Цей декрет було розроблено та прийнято у 1999 р. По-друге, Асамблею безпосередньо наділили повноваженнями в межах законодавчих актів, які було прийнято.

Асамблея також мала змогу передавати надані їй повноваження на місцевий рівень. Крім того, згідно з розділом 113 Акта, Асамблея наділялася повноваженнями виробляти законопроект про реформування органів місцевого самоврядування в Уельсі та утворення Уельської піклувальної ради в складі членів Асамблеї й органів місцевого самоврядування. Таким чином, Асамблея фактично наділялася законодавчою ініціативою в реформуванні місцевих органів влади, незважаючи на те, що в кінцевому варіанті закон все ж таки приймали у Вестмінстері.

Проте, за Актом 1998 р., імплементація Асамблеєю Вестмінстерського законодавства та ухвалення підзаконних актів не повинні були суперечити європейському праву та Закону про права людини 1998 р. Контроль за тим, щоб Асамблея не виходила за межі власної компетенції, покладалася на міністра у справах Уельсу, а також на омбудсмена у справах адміністрації Уельсу [5].

У зв'язку з тим, що Асамблея є виконавчим органом, деволюція в Уельсі не передбачала утворення окремого органу виконавчої влади. Основні виконавчі функції покладалися на першого секретаря Асамблеї, обраного з-поміж її членів, та виконавчий комітет Асамблеї, який, згідно з розділом 56, очолювався Першим секретарем та складався із секретарів Асамблеї – представників усіх її комітетів.

Схема деволюції в Уельсі передбачала незавершеність процесу та подальшу необхідність прийняття Вестмінстером законів стосовно подальшого розширення сфери відповідальності Асамблеї. З метою більш чіткого розмежування повноважень з березня 2002 р. виконавчий комітет має формальну назву "Уряд Асамблеї Уельсу". Для розробки пропозицій у липні 2002 р. було створено Комісію з питань повноважень та виконавчої Національної Асамблеї Уельсу (Комісія Річарда). Найголовнішою рекомен-

дацією Комісії було наділення Асамблеї законодавчими повноваженнями до 2011 р. за прикладом Шотландії. А до того часу було рекомендовано надати Асамблеї змогу приймати підзаконні акти незалежно від Вестмінстеру [3, с. 12].

У 2006 р. було прийнято другий Акт про управління Уельсом, у якому було реалізовано зобов'язання центральної влади щодо просування деволюції. Закон має два ключових елементи:

1. Поділ між Асамблеєю та Уельським урядом з метою забезпечення прозорості передачі законодавчої та виконавчої влади. На відміну від Акта 1998 р., Акт 2006 р. створював окремий виконавчий (Уряд Асамблеї Уельсу – Welsh Assembly Government) та законодавчий (Національна Асамблея Уельсу – National Assembly for Wales) органи. Більшість повноважень старої Національної Асамблеї передавалася Уряду Національної Асамблеї.

2. Посилення законодавчої влади Асамблеї шляхом упровадження нової категорії законодавства – Повноваження Асамблеї (Assembly Measures) [8, с. 5].

Частина 3 Акта про управління Уельсом 2006 р. надає Асамблеї право приймати закони щодо конкретних “питань” у межах 20 делегованих “сфер компетенцій”. Асамблея має право додавати нові питання до сфери компетенцій та приймати закони стосовно них. До цих сфер належать:

- 1) сільське господарство, рибальство, лісне господарство;
- 2) стародавні пам'ятники та історичні будівлі;
- 3) культура;
- 4) економічний розвиток;
- 5) освіта та навчання;
- 6) навколишнє середовище;
- 7) пожежні та рятувальні служби;
- 8) харчування;
- 9) охорона здоров'я;
- 10) шляхи та транспорт;
- 11) житлове будівництво (планування);
- 12) місцеве самоврядування;
- 13) Національна Асамблея Уельсу;
- 14) державне управління;
- 15) соціальне забезпечення;
- 16) спорт та відпочинок;
- 17) туризм;
- 18) містобудування;
- 19) водопостачання та захист від повеней;
- 20) валлійська мова.

Приклад сфер компетенції, які не були делеговані Національній Асамблеї [6]:

- 1) поліція та кримінальне судочинство (провадження);
- 2) міжнародні відносини, оборона та питання безпеки;
- 3) соціальний захист та соціальна безпека.

Оподаткування, крім повноважень встановлення муніципального податку та податку на прибуток, також залишається в межах компетенції Уряду Великобританії та Парламенту. Відповідальність за податково-бюджетну політику (фіскальну) і державні витрати (public expenditure) покладено на Міністерство фінансів Великобританії.

Для фінансового забезпечення Уельсу було створено Уельський консолідований фонд. Сума фінансування визначається за формулою Барнетта – це механізм, який застосовується Міністерством фінансів Великобританії для автоматичного регулювання обсягів державних витрат на користь деволюційних регіонів при зміні обсягів державних послуг в Англії або на всій території Великобританії [7, с. 6].

Подальше наділення Асамблеї повною законодавчою ініціативою буде можливе лише за позитивним результатом референдуму з цього питання, проведення якого має бути схвалено обома палатами у Вестмінстері та 2/3 голосів Асамблеї.

Щодо перспектив деволюції в Уельсі, то більш ефективна шотландська модель змушує багатьох валлійських політиків порушувати питання про незавершеність деволюції та необхідність подальших реформ.

IV. Висновки

Процес деволюції в Уельсі призвів до формування ефективних органів законодавчої та виконавчої влади. Проте варто зазначити, що владні повноваження, які делегуються на регіональний рівень, не порушують суверенітету Вестмінстеру, адже він залишається основним органом влади в країні і може вдаватися до свого права призупинити чи відмінити дію законів про деволюцію в будь-якому регіоні Великобританії. Деволюційний процес у Великобританії спрямовано на створення не федеральної системи управління, а таких механізмів інституційно-правового регулювання, які б забезпечували, з одного боку, цілісність держави, а з іншого – задовольняли бажання та прагнення своїх регіонів.

Список використаної літератури

1. Горло Н.В. Моделі регіоналізації в Західних країнах і в Україні: порівняльний аналіз [Електронний ресурс] / Н.В. Горло. – Режим доступу: archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/grani/2009_3/P9.pdf.
2. Каракчиев П.О. Региональная деволюция в Уэльсе / П.О. Каракчиев // Современная Европа. – 2007. – № 3. – С. 85–99.
3. Козак Т.М. Регіоналізм та внутрішньодержавна регіоналізація у Сполученому Королівстві Великобританії та Північній Ірландії: автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Тамара Миколаївна Козак; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Л., 2003. – 23 с.

4. Орехович А.В. Развитие регионализма в странах Европы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Орехович Александра Владимировна ; Моск. гос. ун-т им. М. Ломоносова. – М., 2011. – 27 с.
5. Government of Wales Act 1998 [Electronic resource]. – Mode of access: : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/38/contents>.
6. Government of Wales Act 2006 [Electronic resource]. – Mode of access:: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/32/contents>.
7. Gerven W. Federalism in the US and Europe [Electronic resource] // ICL journal. – 2007. – Vol. 1. – Mode of access: <http://www.internationalconstitutionallaw.net/journal>.
8. Nigel Johnson. The Government of Wales Act 2006: Welsh devolution still a process and not an event? [Electronic resource] // Web Journal of Current Legal Issues. – 2007. – № 4. – Mode of access: <http://webjcli.ncl.ac.uk/2007/issue4/johnson4.html>.

Стаття надійшла до редакції 15.07.2013.

Чабанова Е.И. Особенности региональной деволюции в Уэльсе

В статье определены особенности процесса деволюции в Уэльсе как главного метода осуществления региональной политики Соединенного Королевства относительно автономных регионов. Исследованы полномочия и организационные механизмы функционирования автономии. Проанализирована региональная политика парламента и правительства Соединенного Королевства относительно Уэльса и ее эволюция.

Ключевые слова: децентрализация, регионализация, деволюция, асимметрическая деволюция, Уэльский Акт, федерализация, местное самоуправление.

Chabanova K. Main Features of devolution in Wales

This research concerns the process of decentralization in United Kingdom. This article offers an analysis of the development of political regionalism after regionalisation and tries to specify the features of devolution in Wales as the main method of British regional policy. It explains the very concept of devolution and point toward the constitutional implications of a devolved United Kingdom. It traces the reasons for the development of the devolved government for Wales, including the brief historical background to devolution and an explanation of how Wales was joined to England. It examines the ways in which regionalisation influences the institutionalisation of a region. This article proves the asymmetric character of devolution in United Kingdom and at this point distinguish the federalization from devolution. Different types of devolution are described. The article explains how the introduction of regional governments and elections alters the conditions in which claims for a regionalist project are put forward and in which ways it effects public demands for regional autonomy. It also outlines the extent of powers delegated from the central government to the regional one and the organizational mechanisms of autonomy's functioning. It analyzes the main approved acts and its implementation. Also it analyzes the regional policy of British government and parliament in relation to Wales and its evolution. This article also analyses whether regionalisation is accepted as a sufficient answer to those demanding political and cultural autonomy, and how political actors from regionalist and mainstream political parties deal with new regional political institutions as opportunities to mobilise support. In conclusion the article reveals the essence of the devolutional process in Wales and its further prospect.

Key words: decentralization, regionalization, devolution, asymmetrical devolution, Wales Act, federalization, local government.

УДК 351.83

А.Л. Шевцовздобувач
Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ
при Президентові України**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ
ЯК ОСНОВНА ФУНКЦІЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ**

У статті досліджено фактори, що впливають на державну міграційну політику, а також її основні принципи та функції. Визначено, що пріоритетним є вдосконалення державного регулювання імміграційних процесів.

Ключові слова: міграційна політика, міграційні процеси, державне регулювання, демографічна ситуація, біженці, іноземна робоча сила.

I. Вступ

Для України державне регулювання міграційних процесів є відносно новим явищем. Проблема полягає в необхідності розробки стратегії поточної та перспективної міграційної політики. Оскільки міграційні процеси є досить вагомим фактором впливу на демографічну ситуацію, формування національного й регіональних ринків праці, то держава повинна чітко визначити свою міграційну політику, яка б дала змогу не тільки успішно вирішувати повсякденні проблеми міграції, а й впливати на її причини.

Питанням державного регулювання міграційних процесів присвячено чимало наукових праць як вітчизняних, так і зарубіжних учених. Теоретичні засади впливу держави на міграційні процеси розробляли М. Денисенко, В. Іонцев, В. Моїсеєнко, В. Перевеєнцев, І. Прибиткова, Т. Регент, Л. Рибаківський, Ю. Римаренко, О. Хомра, Б. Хорєв та ін. Віддаючи належне їх науковим напрацюванням із цієї проблематики, слід зауважити, що дослідження міграційної політики в Україні ще не має координованого й системного характеру. Розробки із цієї проблематики слабо узгоджуються між науковими установами та окремими дослідниками. Далеко не всі актуальні питання міграційної політики стали об'єктом вивчення.

II. Постановка завдання

Метою цієї статті є дослідження сучасних факторів, що впливають на державну міграційну політику; з'ясування її основних принципів і функцій; визначення напрямів удосконалення державного регулювання міграційними процесами.

III. Результати

Міграційна політика є самостійним напрямом державної політики, що тісно пов'язана з її складовими як внутрішнього, так і зовнішнього характеру. Вона є елементом політики народонаселення та одним із

засобів проектування чисельності та структури населення й трудових ресурсів, частиною соціально-економічної політики, інструментом досягнення її цілей. Міграційна політика, спрямована на планування руху населення, виконує функції контролю за ним і є реакцією держави на стихійні переміщення людей.

На думку О. Хомри, міграційна політика – це комплекс розробок і заходів, спрямованих на формування необхідних потоків і необхідної інтенсивності міграції населення [11, с. 50]. Близьке до цього визначення надає Б. Хорєв, який визначає міграційну політику як систему умов, заходів управління міграційним рухом населення [12, с. 43]. В. Моїсеєнко розглядає міграційну політику у вузькому і широкому значенні як дії держави, пов'язані з упорядкуванням міграційних процесів [7]. Підсумовує ці підходи до визначення міграційної політики Л. Рибаківський, який вважає міграційну політику системою загальноприйнятих на рівні управління ідей і концептуально об'єднаних засобів, за допомогою яких, перш за все держава, а також інші суспільні інститути, дотримуючись певних принципів, припускають досягнення поставлених цілей [9, с. 36].

Під міграційною політикою Б. Горрансон має на увазі політику, що реагує на переміщення людей з країни в країну. Тобто вона має справу як з в'їздом у країну, так і з виїздом з неї та з тими, кому дозволено залишитися в країні [1, с. 34]. На думку Л. Мармора, міграційна політика – це перш за все відносини та поєднання інтересів держави, суспільства й людини у вирішенні проблем, пов'язаних з перетином кордонів (внутрішніх і зовнішніх) та співвідношенням прав мігрантів і корінного населення [4, с. 13]. І. Івахнюк дає таке визначення: міграційна політика – система засобів, за допомогою яких держава регулює потоки мігрантів для досягнення цілей, що відповідають інтересам розвитку суспільства [3].

Таким чином, міграційна політика, на думку дослідників, являє собою систему загальноприйнятих на рівні державного регулювання ідей та концептуально об'єднаних заходів, за допомогою яких, перш за все держава, а також її суспільні інститути, дотримуючись певних принципів, планують досягнення цілей, адекватних як цьому, так і наступному етапу розвитку суспільства. Державне регулювання міграції здійснюється в межах міграційної політики й співвідноситься з нею як загальне та особисте.

Міграційна політика не тільки посідає конкретне місце в системі державного регулювання міграційними процесами, а й перебуває в контексті соціальної політики в цілому. Міграційна політика за своєю суттю має територіально-диференційований характер. Вже одне те, що в різних місцевостях, об'єднаних за регіональним або типологічним принципом, існують різні міграційні проблеми, свідчить про те, що цілі міграційної політики та напрями їх досягнення різні. Серед фахівців існує думка, що політика, в тому числі і міграційна, – це та чи інша система заходів. Але не можна обмежувати політику лише системою заходів. Крім них, вона включає уявлення, ідеї, цілі, для яких здійснюється та чи інша політика.

Міграційна політика – це, перш за все, вплив на міграційну поведінку, яка є одним з видів, елементів соціальної поведінки, сукупністю дій чи вчинків, які логічно приводять до міграції населення. Будь-яка поведінка утворюється з набору стереотипів, що формуються неоднозначно, складно. Міграційна політика проводиться, перш за все, так, щоб впливати на умови, що формують міграційну поведінку. Міграційна поведінка зумовлена способом життя, реальною соціальною практикою, розподілом робочих місць, відмінностями в умовах життя населення [10].

Міграційна політика в широкому значенні слова повинна впливати на сукупність усіх факторів: стан сфери зайнятості, відмінності в умовах життя населення, спосіб життя населення, щоб через них впливати на міграційну поведінку людини. У вузькому значенні слова міграційна політика впливає тільки на механізм міграційного руху.

Міграційна політика реалізується на різних рівнях залежно від параметрів її суб'єктів. При цьому всі учасники міграційної політики розглядаються як її суб'єкти в різних ступенях активних елементів цієї діяльності. Серед суб'єктів міграційної політики можуть бути як органи державної влади та місцевого самоврядування, так і громадські організації, підприємства, малі соціальні групи, окремі індивіди. Будь-яка сім'я або окрема людина, що беруть участь у міграційному процесі, вибудовують свою міграційну поведінку з урахуванням вимог зовні-

шнього середовища, власних потреб та наявних ресурсів, тим самим здійснюючи власну міграційну політику. Міграційна політика проводиться на рівні окремих господарюючих суб'єктів, які залучають мігрантів до роботи й стимулюють для цього їх переселення. Свою міграційну політику в межах чинного законодавства проводять громадські організації.

На рівні розробки й реалізації державної міграційної політики діють, в першу чергу, Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Державна міграційна служба України, Міністерство закордонних справ України, Служба безпеки України, Прикордонна служба України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, органи місцевого самоврядування.

У міграційній сфері головним завданням органів державної влади та місцевого самоврядування є врахування інтересів усіх суб'єктів, поєднання всіх рівнів міграційної політики при збереженні балансу між ними. Державна міграційна політика повинна орієнтуватися не тільки на все суспільство, але й на суспільства окремих регіонів, на потреби й цінності окремої особистості.

У сучасному державному регулюванні міграційних процесів спостерігається відсутність багаторівневого підходу, помітні перекоси в бік того чи іншого рівня. Так, у прагненні слідувати інтересам усієї держави, які, безсумнівно, є вкрай важливими, часом без належної уваги залишаються самі мігранти та їхні родини, не враховуються позиції регіонів.

Потрібно зазначити, що демографічний спад та відтік власної робочої сили за кордон зумовлюють орієнтацію державної міграційної політики на залучення в Україну зарубіжних мігрантів для стабілізації економіки держави за рахунок іноземної робочої сили. Однак питання про те, який вплив іммігранти матимуть на соціум окремих регіонів, а в результаті на соціальну систему всієї країни, практично не враховується в реалізації державної міграційної політики. Зауважимо, що поки імміграція в основному приховує в собі латентні конфліктні засади, формуючи в ряді регіонів зони можливих зіткнень переселенців і представників суспільства, яке приймає. У результаті турбота про економічну безпеку всієї держави у вигляді активного залучення іммігрантів може обернутися серйозною загрозою безпеці регіонів і як наслідок – держави в цілому.

Уявлення про державну міграційну політику як про систему, що складається з безлічі різних елементів, дає змогу побачити її багатоплановість. Виділені вище рівні цієї системи є лише одним з її планів або вимі-

рювань. Саме багатоплановість не дає можливості зводити цю діяльність до будь-яких універсальних схем і перетворює міграційну політику в мистецтво поєднання, урівноваження інтересів учасників міграційних процесів.

Міграційна політика держави в процесі своєї реалізації так чи інакше зачіпає всі умови, що визначають міграцію. Саме тому у своєму повноцінному втіленні вона може бути тільки комплексною, системною. Неможливо регулювати міграційні процеси без впливу на складові якості в країні. До цих складових, як відомо, належать рівень цінностей та потреб соціуму, груп і особистостей, їх рівень життя (рівень доходів, розвиненість соціальної інфраструктури, в першу чергу житловий потенціал і система зайнятості населення).

У такому ракурсі міграційна політика є елементом соціальної політики. Зауважимо, що соціальна політика є системним елементом усієї державної політики в цілому. Тим самим ми підкреслюємо системні основи міграційної політики, звертаючи увагу на те, що неможливо впливати тільки на міграційний рух, не зачіпаючи інші системні елементи. Питання в тому, які з них є визначальними в цій ситуації. Це питання вказує на конкретно-історичну зумовленість пріоритетів державної міграційної політики, тому структура міграційної політики протягом, наприклад, двох сторіч представлена поєднанням різних парадигм і методологій для вирішення тих чи інших завдань, висунутих конкретним історичним періодом. Зараз міграційні процеси приховують у собі загрозу національній безпеці країни, розмиваючи її межі й соціальну структуру, завдаючи економічних збитків державі. Тому методологія державного регулювання міграції має бути підпорядкована вирішенню цих проблем.

Узагальнюючи погляди науковців та фахівців стосовно принципів, на яких повинна будуватися сучасна міграційна політика, можна запропонувати такий ієрархічний порядок, у якому їх потрібно застосовувати:

1) системності – виражається в урахуванні при проведенні міграційної політики взаємозв'язку всіх сфер суспільного життя, включаючи правоохоронну, а також у пріоритеті розвитку соціальної сфери, що є основним орієнтиром суспільного розвитку, й критерієм оцінювання досягнень у ході будь-якого реформування;

2) комплексності – передбачає максимально повне врахування при проведенні міграційної політики різних факторів соціальної реальності, розуміння впливу різноспрямованих суспільних процесів на міграцію, співвіднесення цілей і завдань міграційної політики з основними потребами та інтересами людей у цій сфері;

3) об'єктивності – означає орієнтацію міграційної політики на врахування базових соціально-економічних тенденцій розвитку суспільства, фактора невизначеності та ймовірності соціальної динаміки, співвіднесення формулювання цілей міграційної політики реальним цілям соціальних систем, потребам та інтересам груп, спільнот, асоціацій, особистості;

4) науковості – означає проведення міграційної політики на основі сучасних методів наукового знання, що дають змогу здійснювати ефективну соціальну діагностику, прогнозування, планування та моделювання міграційних процесів;

5) перспективності – передбачає проведення міграційної політики у випереджальному ключі, на основі наукових прогнозів, що не претендують на вичерпне передбачення майбутнього, але формують її стратегічні цілі й завдання;

6) ситуативності – передбачає орієнтацію міграційної політики на вивчення та розробку технологій “зняття” конкретних суперечностей і соціальних проблем, спрямованість на реальну соціальну дійсність розвитку міграційних процесів;

7) законності – дає змогу говорити про наявність відпрацьованих і закріплених процедур проведення міграційних процесів, що не порушують права громадян;

8) своєчасності – означає оперативне вирішення назрілих міграційних проблем відповідності базовим суспільним потребам та інтересам на основі розвиненої системи соціально-правових технологій, спрямованих на постійний моніторинг міграційних процесів;

9) інноваційності – передбачає орієнтацію міграційної політики на розкриття й розвиток позитивного потенціалу міграційних процесів, варіативності, гнучкості відповідно до вимог зовнішнього середовища.

Структура міграційної політики визначається факторами, що впливають на міграцію й визначають сьогодні актуалізацію міграційної проблематики в житті суспільства, в теорії та практиці державного управління. Міграційна політика повинна містити програми, спрямовані на регулювання економічних процесів, з орієнтиром на дотримання міграційного балансу. Найбільш актуальними тут виявляються питання зайнятості, оскільки саме цей фактор істотно впливає на просторові переміщення населення.

Міграційна політика у сфері зайнятості населення покликана сприяти усуненню територіальних розбіжностей між попитом і пропозицією на кваліфіковану робочу силу, захисту внутрішнього ринку праці, пом'якшенню напруженості на ринку праці за рахунок тимчасового використання робочої

сили за кордоном, захисту трудових прав та інтересів мігрантів.

Зараз однією з найважливіших складових діяльності Міграційної служби є забезпечення ефективного контролю за трудовою міграцією. Суттєвим кроком у вирішенні проблем цієї сфери стало створення єдиної системи імміграційного контролю та введення міграційних карт [5].

Саме трудова міграція, зумовлена дією економічного чинника, найчастіше перетворюється в нелегальну. Лише невелика частина нелегальних мігрантів притягується до відповідальності, переважна більшість залучені в діяльність тіньового сектора економіки, завдаючи тим самим колосального збитку державному бюджету.

Поява нелегальних мігрантів більшою мірою є наслідком відсутності комплексності в міграційній політиці. Зупинити нелегальну міграцію самими лише заборонними заходами неможливо. Пріоритет у вирішенні цієї проблеми слід віддавати методам стимулювання легальної міграції. Мова йде про диференційоване врахування інтересів потенційних іммігрантів і створення умов, які дають ряд соціальних та економічних переваг для міграції й здійснення трудової діяльності на легальних підставах.

Значущим напрямом сучасної міграційної політики є державне регулювання процесів, пов'язаних з біженцями. Ситуація в цій сфері багато в чому визначається політичним фактором. Особи, які шукають притулку в Україні, прибувають в основному з країн зі складною соціально-політичною ситуацією. При цьому, як зазначають фахівці Міграційної служби, частина іноземців намагається використовувати правовий притулок для незаконного перебування в країні. Відомо, що найчастіше злочинці й терористи використовують інститут надання притулку для того, щоб уникнути правосуддя. Останнім часом усе частіше іноземні громадяни, які були затримані на території України у зв'язку з оголошенням їх у міжнародний розшук за скоєння тяжких злочинів на батьківщині і підлягають екстрадиції, звертаються з клопотаннями про визнання їх біженцями [8].

У реальності міграційна політика щодо біженців об'єктивно не зачіпає причин, що викликають появу такого типу мігрантів, тому ця категорія мігрантів, імовірно, буде існувати досить довго. Оцінки експертами перспектив розвитку світової цивілізації переконують у тому, що будуть зростати потоки біженців і вимушених переселенців, які викликані політичними причинами. У зв'язку з цим, поряд з удосконаленням процедури надання статусу біженця, одним з актуальних елементів міграційної політики щодо біженців є прогнозування кількісних і якісних параметрів можливих потоків вимушених

мігрантів і резервування ресурсів для їх об'їїштування.

На сьогодні дедалі більшої значущості набуває культурна складова політики держави в міграційній сфері. Це пов'язано з усвідомленістю органами державного регулювання міграційних процесів необхідності максимального врахування культурного фактора в соціальних процесах. Групи мігрантів, будучи носіями різних культур і субкультур, здатні справляти вирішальний вплив на подальший соціально-економічний розвиток території заселення. Необхідно враховувати, що міграційні процеси найчастіше створюють загрозу культурній безпеці соціумів регіонів і соціальній системі всієї країни. Основним завданням міграційної політики в збереженні культурної безпеки мігрантів і місцевого населення є підтримка "оптимальних міжетнічних дистанцій в умовах прискореної трансформації етнічної структури" [8]. Одним з головних елементів "культурної" складової міграційної політики є програми формування толерантної поведінки особистостей і соціальних груп. Взаємна терпимість мігрантів і місцевого населення щодо проявів чужої культури є найважливішою умовою благополучної соціально-психологічної адаптації переселенців і збереження культурної безпеки держави.

Представлений напрям безпосередньо пов'язаний із соціально-психологічним розділом державної міграційної політики. Основним об'єктом психологічних програм регулювання міграційних процесів є процес адаптації та інтеграції мігрантів і населення, що приймає. Ступінь адаптованості одних і других визначає як соціально-економічну віддачу мігранта на новій території, так і його закріпленість за місцем поселення.

Суттєву роль у процесі розробки та реалізації державної міграційної політики відіграє екологічний фактор. Неконтрольовані, стихійні міграційні процеси здатні викликати дисбаланс не тільки в соціально-економічній системі, а й в екологічній. Слабо регульована міграція породжує додаткові стимули для стихійного розвитку міської інфраструктури, що створює вибухонебезпечні суперечності між навколишнім природним середовищем і людиною [10]. У зв'язку із цим необхідно звернути увагу на те, що всі програми регулювання міграційних процесів повинні будуватися з урахуванням аналізу можливих екологічних наслідків, викликаних міграцією. Екологічний фактор необхідно враховувати при визначенні схем розселення мігрантів.

У своїй функціональній структурі державна міграційна політика містить функції, притаманні будь-якій політичній діяльності, з особливостями, зумовленими об'єктом, у цьому випадку міграційними процесами. Найбільш загальними функціями є ідеологі-

чна, організаційна, координаційна, регулятивна, комунікативна. У списку загальнополітичних функцій міграційної політики особливу роль відіграє регулювання міграційних процесів.

IV. Висновки

Розуміючи, що можливості державного регулювання сучасними міграційними процесами досить обмежені внаслідок їх високої інертності й зумовленості всією історією людства, чільну роль у міграційній політиці відіграє регулювання як м'який коригувальний вплив на об'єкт управління. Державне регулювання міграції має ґрунтуватися здебільшого на соціологічному аналізі, в результаті якого повинно виникнути чітке уявлення про якісний стан міграційних потоків. Це передбачає знання суб'єктом державного регулювання структури міграційного потоку, основних соціальних груп, що його утворюють, мотивації мігрантів та груп, а також їх цінностей, потреб, інтересів, професійних параметрів учасників міграцій. Якісний аналіз дає змогу виділити серед мігрантів тих, чиє переселення може становити найбільший інтерес для країни та її регіонів. Правда, попередньо необхідно з'ясувати, які мігранти потенційно найбільш корисні в плані соціально-економічного розвитку держави та її регіонів. Іншим важливим інформаційним моментом є уявлення про соціально-економічні умови, що приваблюють певні категорії мігрантів.

Здійснюючи постійний моніторинг якісних параметрів міграційних процесів, держава може й повинна впливати на структуру потоку мігрантів, підтримуючи переселення представників певних категорій населення. Заборонні заходи можуть використовуватися тільки як протидія порушникам міграційного законодавства. Селективна міграційна політика не повинна порушувати механізми самоорганізації міграційних процесів, надаючи змогу державі забезпечувати свої соціально-економічні інтереси. Ці інтереси спрямовані, насамперед, на підвищення якості життя населення країни.

Список використаної літератури

1. Горрансон Б. Составные элементы национальной миграционной политики / Б. Горрансон // Миграция и миграцион-

- ная политика : материалы семинара, Москва, 13–17 июля 2012 г. – М. : MOM, 2012. – С. 42–46.
2. Денисенко М.Б. Миграциология : [учеб. пособ.] / М.Б. Денисенко, В.А. Ионцев, Б.С. Хорев. – М. : Изд-во МГУ, 2009. – 296 с.
3. Ивахнюк И.В. Международная трудовая миграция : учеб. пособ. / И.В. Ивахнюк. – М. : ТЕИС, 2005. – 288 с.
4. Мармора Л. Миграция в контексте социально-экономической политики / Л. Мармора // Миграция и миграционная политика : материалы семинара, Москва, 13–17 июля 2012 г. – М. : MOM, 2012. – С. 37–41.
5. Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри: (Понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія практика): [енциклопедія] / за ред. Ю. Римаренка. – К. : Довіра, 2008. – 912 с.
6. Міграційний рух населення [Електронний ресурс] : офіційний сайт Державної служби статистики України. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
7. Моисеенко В.М. Некоторые вопросы управления миграционными процессами населения / В.М. Моисеенко // Вопросы теории и политики народонаселения. – М. : Статистика, 1970. – С. 130–140.
8. “Нетрадиційні” іммігранти у Києві: сім років потому / за заг. ред. Я.М. Пилинського. – К. : Стило, 2009. – 280 с.
9. Рыбаковский Л.Л. Миграционная политика России: теория и практика / Л.Л. Рыбаковский // Современные проблемы миграции в России : материалы общероссийской научной конференции, 11–13 ноября 2008 г. – М., 2008. – 90 с.
10. Тиркало В.Б. Міграційні процеси у світі, їх причини та наслідки [Електронний ресурс] / В.Б. Тиркало // Українська Школа Бізнесу “НаШЕ”. – Режим доступу: <http://ubs-nashe.com.ua/docs/migration.pdf>.
11. Хомра О. Миграція населення: питання теорії, методики дослідження / О. Хомра. – К. : Наук. думка, 1999. – 146 с.
12. Хорев Б.С. Региональная политика в СССР: экономически-географический подход / Б.С. Хорев. – М. : Мысль, 1989. – 283 с.

Стаття надійшла до редакції 27.06.2013.

Шевцов А.Л. Государственное регулирование миграционных процессов как основная функция миграционной политики

В статье исследованы факторы, влияющие на государственную миграционную политику, а также ее основные принципы и функции. Определено, что приоритетным является совершенствование государственного регулирования иммиграционных процессов.

Ключевые слова: миграционная политика, миграционные процессы, государственное регулирование, демографическая ситуация, беженцы, иностранная рабочая сила.

Shevtsov A. State regulation of migration as the main function of migration policy

Problem setting. For Ukraine, the state regulation of migration is a relatively new phenomenon. The problem is the need to develop a strategy for current and future migration policy. Since migration is a very significant factor influencing the demographic situation, the formation of national and regional labor markets, the state must clearly define its migration policy that would allow not only to cope with the daily challenges of migration, but also to influence the causes of it.

Paper objective. The purpose of this paper is to study the current factors affecting the state migration policy and determine its basic principles and functions and identify improvement of state regulation of migration processes.

Paper main body. Migration policy is a separate area of public policy, which is closely related to its constituents both internal and external. It is part of population policy and a means of projecting the size and structure of the population and labor - part of the socio-economic policy instruments in achieving its objectives. Migration policy to planning population movement control functions for him and the state is a reaction to natural movement of people.

Migration policy is not only a specific place in the system of state regulation of migration processes, but is in the context of social policy in general. Migration policy is inherently geographically differentiated character. The mere fact that in different areas, combined with the regional, or typological, principle, there are various migration issues suggests that migration policy goals and directions for achieving them are different. Among experts there is a view that policy, including migration - is one or the other system events. But not be limited only to system policy measures. Besides, it includes the idea, ideas, goals, in the name of which the one or another policy.

Conclusions of the research. Realizing that features modern state regulation of migration is very limited due to their high inertia and conditioning of the entire history of mankind, the leading role in immigration policy, we attach it to regulation as a mild corrective influence on the management object. State regulation of migration should be based primarily on sociological analysis, in which should have a clear idea about the qualitative status of migratory flows. This requires knowledge of the subject of state regulation of migration flow patterns, major social groups that constitute it, motivate workers and groups and their values, needs, interests and professional settings participants migrations. Qualitative analysis allows us to distinguish among those workers whose relocation may be of the greatest interest for the country and its regions. However, pre-need to find out which migrants are potentially most useful in terms of socio-economic development of the country and its regions. Another significant point is the idea of information on the socio-economic conditions that attract certain categories of workers.

With constant monitoring of quality parameters of migration, the state can and should influence the structure of the flow of migrants, supporting migration of members of certain groups. Prohibitory measures can only be used as counter violators of immigration legislation. Selective migration policies must not violate the self-organization mechanisms of migration, allowing the state to ensure their social and economic interests. These interests are directed primarily at improving the quality of life of the population.

Key words: migration policy, migration, government regulation, demographics, refugees, foreign labor.

УДК 338.48.025.2(4/8)

Б.В. Шупікаспірант
Класичний приватний університет**ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
МІЖНАРОДНОГО ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ**

У статті надано комплексну оцінку політики державного регулювання туристичної галузі України; визначено шляхи вдосконалення державного регулювання міжнародного туризму в Україні; запропоновано ефективні напрями розвитку туристичної галузі України.

Ключові слова: туризм, державне регулювання, державна політика, міжнародний туризм, розвиток, ефективність.

I. Вступ

Туристична галузь України має багато проблем розвитку й становлення як потужного світового гравця. Прекрасні природні й історичні пам'ятки України, за умов належної підтримки їх стану та ефективного маркетингового просування в світі, здатні збільшити потоки іноземних туристів і надходження іноземної валюти в кілька разів. Однак на сьогодні нам бракує чіткої державної політики щодо розвитку туристичної галузі: різні туристичні об'єкти підпорядковані різним відомствам і міністерствам, туристичні регіони розвиваються самі по собі, без чіткої програми, яка б об'єднувала всю туристичну галузь єдиною стратегією розвитку та представляла б нашу країну як єдиний туристичний об'єкт на міжнародному ринку туризму. Велику проблему для розвитку туризму в Україні становить її туристична інфраструктура. Слабкий сервіс туристичної галузі відлякує заможних іноземних туристів від наших курортів і змушує іноземців відпочивати в більш туристично розвинених регіонах, від чого ми потенційно втрачаємо значну частку міжнародних валютних туристичних надходжень. Тому держава повинна активно брати участь у зменшенні слабких місць нашої туристичної галузі, розробці загальнонаціональної стратегії розвитку туризму в Україні, позиціонуванні й представленні нашої країни у світі. Туризм – одна зі сфер, що найбільш стрімко розвивається у світі. Здешевлення міжконтинентальних перельотів, сучасні швидкісні засоби пересування, покращення рівня життя людей у світі призводить до збільшення кількості міжнародних туристів і обсягів туристичних грошей, що витрачаються ними. Україна має боротися за ці величезні туристичні потоки й робити все, щоб удосконалити туристичну галузь України.

II. Постановка завдання:

- дати оцінку політики державного регулювання туристичної галузі України;

- визначити шляхи вдосконалення державного регулювання міжнародного туризму в Україні;
- запропонувати ефективні напрями розвитку туристичної галузі України.

III. Результати

Дослідженню комплексу проблем, пов'язаних з ефективним розвитком туризму в Україні, питаннями планування, регулювання, організації та налагодження ефективної роботи туристичної індустрії, належного використання наявного туристичного потенціалу, формування кластерних об'єднань у галузі туризму приділяють значну увагу українські та зарубіжні вчені й фахівці. Ці питання досліджували у своїх працях В. Головченко, А. Гринів, Ю. Гуменюк, С. Кузик, О. Любіцева, М. Мальська, П. Масляк, В. Петранівський, А. Шульгіна, І. Школа та ін.

Туристична галузь є специфічним і досить складним об'єктом державного управління. Аналіз, проведений Всесвітньою туристичною організацією, свідчить, що в більшості країн світу державна туристична політика впроваджується безпосередньо через центральні органи виконавчої влади – національні туристичні організації, інші інститути, а також опосередковано за допомогою правових важелів, підтримки туристичної інфраструктури й міжнародної політики.

Туризм як соціально-економічне явище все більше набирає всіх ознак самостійної галузі національної економіки. По-перше, його суб'єктами є досить однорідні за призначенням і технологією виробництва товарів та послуг підприємства (туристичні бази, готелі, фірми, транспорт, зв'язок тощо). По-друге, поступово вдосконалюється система управління туризмом, логічним завершенням якої сьогодні є центральний орган виконавчої влади в галузі туризму України. І, по-третє, незважаючи на значну диверсифікацію, у туристичній індустрії створюється однорідна за цільовим призначенням продукція.

Визначаючи наявність значного рекреаційно-туристичного потенціалу в Україні та

всіх ознак самостійної галузі національної економіки, актуальною є постановка питання про необхідність вироблення чіткої державної політики в галузі туризму та впровадження дійових механізмів її реалізації. Як свідчить зарубіжний досвід, для отримання максимальної вигоди від в'їзного туризму кожна держава вдається до таких заходів і розробляє туристичну політику, яка є одним із видів соціально-економічної політики держави [1, с. 42].

Основними напрямками державної політики в галузі туризму є:

- залучення громадян до раціонального використання вільного часу, проведення змістовного дозвілля, ознайомлення з історико-культурною спадщиною, природним середовищем, а також організація оздоровлення населення та забезпечення прав громадян на відпочинок;
- забезпечення раціонального використання та збереження туристичних ресурсів, становлення туризму як високорентабельної галузі економіки України, створення ефективної системи туристичної діяльності для забезпечення потреб внутрішнього туризму й до інших країн;
- створення та вдосконалення нормативно-правової бази в галузі туризму відповідно до чинного законодавства України, міжнародних норм і правил; захист прав та інтересів держави в галузі туризму [2].

Як зазначає більшість науковців, чинні програми розвитку туризму в основному мають декларативний характер, містять загальну інформацію про стан галузі, основні проблеми, наявний ресурсний потенціал, який можна використати для їх вирішення, сукупність запланованих заходів. Однак негативним фактом є відсутність визначення джерел отримання ресурсів для здійснення запланованих заходів, критеріїв для перевірки стану їх виконання, а також відповідальних осіб.

Крім того, як свідчать проведені дослідження, в чинних нормативно-правових актах не визначено питання щодо налагодження взаємодії між державними органами влади та підприємницькими структурами, їх роль і значення в процесах розвитку галузі туризму.

У результаті здійснення певних змін у структурі державної влади в Україні з 2011 р. основним профільним органом, що регулює галузь туризму в Україні, є Міністерство інфраструктури України. Відповідно, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у галузі туризму та курортів, є Державне агентство України з туризму та курортів (Держтуризмкурорт України). Серед напрямів його діяльності пріоритетними є [3]:

- забезпечення розвитку в'їзного та внутрішнього туризму, курортів;

- децентралізація, підтримка місцевих ініціатив у розвитку туризму;
- досягнення ефективного державно-приватного партнерства;
- поширення інформації про Україну і її туристичні можливості на міжнародному туристичному ринку та всередині держави.

Концептуально державне регулювання галузі туризму в Україні здійснюється в трьох основних напрямках: законодавчому, адміністративному та економічному, – кожний з яких передбачає виконання низки завдань певними органами державної влади [4, с. 276–290].

Законодавчі напрями регулювання сфери туризму полягають у розробці та прийнятті ефективної нормативно-правової бази, що міститиме норми щодо організації діяльності туристичних підприємств, механізмів їх об'єднання шляхом налагодження партнерських відносин. Так, необхідно вдосконалити існуючі процедури ліцензування, сертифікації й стандартизації туристичних послуг, оскільки вони є недостатньо прозорими та об'єктивними, характеризуються наявністю певних обмежень і умовностей, не відповідають міжнародним нормам. Крім цього, необхідно розробити чіткі та прозорі механізми формування фондів, розподілу коштів, встановлення відносин паритетності між регіонами, містами й навіть окремими суб'єктами галузі туризму. Пріоритетністю і надання певних пільг мають бути забезпечені тим проектам та програмам, що передбачають витрачання цільових коштів на пропозицію послуг у напрямках в'їзного туризму й перспективних видів туризму (сільського, зеленого, екологічного, культурного, спортивного, екстремального, соціального тощо), відновлення та розбудову туристичної інфраструктури на периферійних територіях.

Основною передумовою розвитку сфери туризму є підтримка державою внутрішнього і в'їзного туризму як основних напрямів залучення коштів до державного бюджету, в тому числі валютних. Однак активізація цих видів туризму є можливою лише за рахунок здійснення активної інформаційної підтримки України, окремих її туристичних регіонів і дестинацій, популяризації їх на національному і світовому ринках. Особливої актуальності набуває необхідність розробки централізованої державної рекламної програми, спрямованої на проведення та активну участь у роботі регулярних міжнародних і національних виставок та конференцій, розміщення інформаційних стендів, активізацію видавничої й поліграфічної діяльності.

Економічні заходи державного регулювання галузі туризму пов'язані, перш за все, з переглядом норм оподаткування діяльності суб'єктів туристичного ринку. У цьому ас-

пекті необхідно переглянути ставки оподаткування діяльності туристичних суб'єктів, створити умови для стимулювання активності бізнесу, зростання обсягів доходів, а не формування тіньового сектору й вивозу капіталу за кордон. В економічному напрямі повинна здійснюватися також активна підтримка і створення спеціальних умов функціонування для учасників ринку, що розробляють сучасні технології використання національного туристично-рекреаційного потенціалу з метою пропозиції туристам нових видів послуг [3, с. 276–290].

Організацію, функціонування та пріоритетність туристичної галузі в Україні вивчає міжнародна консалтингова організація Horwarh Consalting Ukraine, яка є мережею консалтингових кампаній і лідером галузі туристичного консалтингу.

Найбільш перспективними туристичними напрямами, на думку експертів цієї організації, є:

- пляжний і лікувальний відпочинок – рекреаційні ресурси Криму, Карпат, Причорномор'я;
- унікальна історична спадщина – Київ, Львів, Тернопільщина, Запоріжжя, Крим;
- релігійний туризм – Києво-Печерська лавра, Софіївський собор, Почаїв, Умань;
- зелений туризм – Карпати, Волинь, Поділля, Київщина [5].

IV. Висновки

Таким чином, незважаючи на всі недоліки українського туристичного ринку, Україна має величезний потенціал у сфері туризму й

індустрії гостинності. На нашу думку, необхідна лише злагоджена робота на всіх щаблях влади й тісна кооперація та узгодження інтересів між державними органами влади з їх ефективною політикою державного регулювання туризму та комерційними структурами, які створюють і розвивають туристичну галузь в Україні.

Список використаної літератури

1. Коваль П.Ф. В'їзний туризм : навч. посіб. / П.Ф. Коваль, Н.О. Алешугіна, Г.П. Андреева, О.О. Зеленська, Т.В. Григор'єва, О.Г. Пархоменко, В.Б. Дудко, М.О. Михайловський, С.І. Бондар. – Ніжин : Вид-во Лук'яненко В.В., 2010. – 304 с.
2. Державне та муніципальне управління в галузі туризму. 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tourism.if.ua/ua/tourism/doc/>.
3. Положення про Державне агентство України з туризму та курортів : Указ від 08.04.2011 р. № 444/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mtu.gov.ua/uk/show/polozennja_turizm.html.
4. Чкан А.С. Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету / А.С. Чкан // Економічні науки. – 2012. – № 2 (18). – Т. 3. – С. 276–290.
5. Антонюк Н. Державна політика України у сфері туризму: досвід і проблеми реалізації / Н. Антонюк, Ю. Занько // Вісник львівського університету. Серія : міжнародні відносини. – 2008. – Вип. 24. – С. 7–12.

Стаття надійшла до редакції 12.07.2013.

Шупик Б.В. Пути улучшения государственного регулирования международного туризма в Украине

В статье дана комплексная оценка политики государственного регулирования туристической отрасли Украины; определены пути улучшения государственного регулирования международного туризма в Украине; предложены эффективные пути развития туристической отрасли Украины.

Ключевые слова: туризм, государственное регулирование, государственная политика, международный туризм, развитие, эффективность.

Shupik B. The ways of improvement of state governance of international tourism in Ukraine

The complex assessment of state policy in the sphere of tourism of Ukraine was given. Today we have problems with clear state policy, many tourist objects are subordinated to different ministries and departments. Some tourist regions develop without any rules. There is no strait program how to have a progress in the international tourism around the whole country. Ukraine has a big difficulties with its tourism infrastructure.

The article shows the major problems of our tourist branch, among them one of the biggest roles has Ukrainian tourist service: low quality of service in hotels, bad infrastructure. All of these make our country not attractive to the rich international tourists. The world's cash flows from foreign tourists go around but not into Ukraine.

This article establishes the ways of improvement of state governance of international tourism in Ukraine. The creation of the comfortable low base for the tourism sphere is very important nowadays. Taxes should be more flexible to the tourist companies, especially for those who develop the new kinds of tourism and try to save the cultural heritage of Ukraine. New standards, certificates and license should be in the sphere of tourism which helps to produce more competitive services in this field.

The article also suggests the effective ways of development of tourism in Ukraine. The tourism is one of the sphere where our country can earn a lot of money. That's why we should suggest the new and popular ways in tourism. The most perspective of the tourist ways can be:

- beach and medical tourism;*
- the unique historical heritage;*
- religion tourism;*
- green tourism.*

So despite of all kinds of shortcomings in our tourist industry we have a huge potential. We must consolidate all energy to improve our tourist sphere and to be attractive to international tourist society.

Key words: *tourism, state governance, state policy, international tourism, development, efficiency.*

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 338

В.М. Анікеєнкокандидат наук з державного управління
голова Вінницької державної адміністрації Вінницької області

МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ІНФРАСТРУКТУРИ АГРАРНОГО РИНКУ

У статті визначено сутність виробничої інфраструктури аграрних підприємств та проаналізовано сучасні наукові підходи до тлумачення змісту цього поняття. Запропоновано класифікацію виробничої інфраструктури агропромислового комплексу. Розглянуто підходи щодо структурної будови агропромислового комплексу як відтворювально-господарської системи.

Ключові слова: виробнича інфраструктура, агропромисловий комплекс, виробництво, процес, механізм.

I. Вступ

Процес становлення й розвитку аграрного сектора країни відбувався досить динамічно, однак не завжди мав послідовний характер, що призвело до виникнення серйозних ускладнень у перебігу цього процесу. Так, ще не вирішено проблему матеріально-технічного забезпечення й виробничого обслуговування сільськогосподарського виробництва, не досягнуто паритету цін на сільськогосподарську й промислову продукцію, недостатня державна підтримка сільськогосподарського товаровиробника. Унаслідок цього відбувся різкий спад виробництва сільськогосподарської продукції, наявна нестабільність показників окремих областей і регіонів, критичною стає обмеженість матеріально-технічних ресурсів, інновацій, відтворювальних процесів у рослинницькій і тваринницькій підгалузях.

Питанням виробничої інфраструктури АПК присвячені наукові дослідження вітчизняних і зарубіжних учених, таких як: О.В. Антоненко, М.А. Белов, І.К. Бистряков, М.Й. Хорунжий, Л.Г. Чернюк та ін.

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення сутності виробничої інфраструктури аграрних підприємств та аналіз сучасних наукових підходів до тлумачення змісту цього поняття, а також обґрунтування авторського підходу до класифікації виробничої інфраструктури.

III. Результати

У вітчизняній економічній літературі щодо поняття інфраструктури немає єдиної думки. Найбільш узагальненим визначенням, на наш погляд, можна вважати таке: "Інфраструктура – це сукупність допоміжних

галузей (підгалузей) виробничої й невиробничої (соціальної) сфери" [3, с. 222]. У більшості трактувань перелічується необхідний, на погляд їхніх авторів, набір галузей; а розбіжності щодо складу галузевих наборів призводять до неоднозначного розуміння.

Так, В. Ільяшенко виробничою інфраструктурою називає комплекс галузей господарства, які обслуговують промислове й сільськогосподарське виробництво, а саме: будівництво доріг, каналів, водойм, портів, мостів, аеродромів, складів, енергетичне господарство, залізничний транспорт, зв'язок, водопостачання й каналізацію, професійну освіту, видатки на науку, охорону здоров'я тощо. Спроби перелічити галузі, як правило, призводять до розмитості визначення, у результаті чого губиться сутність самої категорії [2].

Одні автори, намагаючись уникнути цього, розглядають інфраструктуру як допоміжний вид діяльності, спрямований на обслуговування головного об'єкта, хоча в такому разі губиться конкретизація об'єктної структури й не зрозуміло, що є головним об'єктом.

Інші тлумачать її як "систему галузей і служб, що задовольняє потреби виробництва й населення (дороги, склади, транспорт, комунальне, побутове обслуговування тощо)" [3]. Таке визначення більшою мірою відображає структурні й функціональні аспекти цієї категорії.

Незважаючи на ряд переваг, вищевведені дефініції обмежені включенням елементів виробничої й соціальної сфер, що не відображає повною мірою економічних функцій інфраструктури загалом і таких важливих елементів макроекономічної системи, як інституціональної, фінансових інфраструктур

тощо. На наш погляд, інфраструктура в ринковій економіці являє собою специфічну підсистему взаємозалежних інститутів, цільовою функцією якої є створення загальних умов для функціонування економічних суб'єктів на різних ринках, що дає змогу розглядати її як комплекс виробничої, кредитно-фінансової, інституційної, комерційної, соціальної, екологічної й інформаційної інфраструктур.

Дослідники вважають, що інфраструктура – це комплекс матеріальних і нематеріальних умов нормального функціонування виробництва, трактують її як фактор, що забезпечує зовнішні умови виробництва продуктів.

Інфраструктура, на наш погляд, являє собою комплекс галузей виробництв, покликаних забезпечувати нормальні умови відтворення продукту й навколишнього середовища. Вона сприяє ефективному функціонуванню будь-якої господарської системи, у тому числі АПК, шляхом реалізації технологічних, виробничих, економічних та організаційних зв'язків, що виникають у процесі виробництва, виконує першорядні функції систем єдиного ринкового господарського механізму. Інфраструктура пов'язує в єдине ціле всі галузі економіки, економічні райони, області, регіони країни, виступає одним з важливих факторів інтенсифікації сільськогосподарського виробництва й зростання його ефективності. Своєчасна доставка сировини, матеріалів, готової продукції багато в чому визначає обсяг ресурсів, які перебувають у господарському обороті. Головною передумовою системного становлення галузей інфраструктури є загальне зростання економічного потенціалу країни. Необхідність більш швидкого розвитку інфраструктур АПК викликана зміною факторів зростання галузей і сфер, що входять до її складу. В умовах розвитку ринкових відносин істотно змінилися функції галузей і служб інфраструктури. Сьогодні відсутня централізовано-розподільна система постачання сільського господарства матеріальними ресурсами, технікою, устаткуванням [1].

Найважливішим завданням інфраструктури матеріального виробництва є поступове вивільнення сільськогосподарських підприємств від виконання функцій з обслуговування виробництва й зосередження зусиль на основній виробничій діяльності. Інфраструктура покликана створювати умови для нарощування обсягів виробництва та поліпшення якості основних видів сільськогосподарської продукції. Самостійно не виробляючи кінцевої продукції, галузі й служби інфраструктури значною мірою забезпечують ефективне функціонування всього відтворювального процесу.

Інфраструктура сприяє в підготовці кадрів і у відтворенні трудових ресурсів для АПК. Економісти, що зводять функції інфра-

структури до виробничого обслуговування, функцій сервісу, звужують межі цього поняття. Безпосередньо з функціями надання послуг пов'язана роль тих ланок виробничої інфраструктури, які, діючи в межах сфер безпосереднього виробництва, виконують стосовно основних виробництв підсобні, додаткові функції забезпечення їх нормальної діяльності. Інфраструктура виступає засобом інтеграції окремих ланок та сфер у якусь єдність, надаючи останньому динамізму. Економічні суб'єкти перебувають у перманентній взаємодії один з одним, завдяки чому налагоджують економічні й господарські зв'язки, забезпечують поставку та реалізацію готової продукції, виходячи на ринки постачання й збуту.

Межі взаємодії господарюючих суб'єктів у різних галузях економіки детермінують створення відповідних систем інститутів. Елементи взаємодії суспільства з економічною системою визначаються набором інституціональних обмежень, що зумовлюють спосіб функціонування економічної системи.

Економічну основу відносин між виробниками сільськогосподарської продукції й ланками агросервісного обслуговування становлять функціональні партнерські зв'язки, реалізація яких породжує сервісно-обслуговуючі види інфраструктурної діяльності. Наприклад, правила й закони як інститути регулювання діяльності виробничої інфраструктури регіонального АПК у поєднанні з процедурами, розробленими адміністративними структурами, будуть більш ефективно впливати на відтворювальний процес сільськогосподарських товаровиробників.

Доцільно розглянути інфраструктурні види діяльності з погляду їхнього впливу на виробничий процес [2].

До складу інфраструктури АПК входять виробнича, соціальна й природоохоронна підсистеми. Особливу увагу варто приділити формуванню тих інститутів виробничої інфраструктури, що включають галузі, які забезпечують нормальне функціонування засобів виробництва й сприятливе збереження їхнього діючого стану протягом тривалого часу.

На нашу думку, до складу виробничої інфраструктури АПК входять галузі, що обслуговують безпосередньо сільськогосподарське виробництво: транспорт виробничого призначення, ремонтні майстерні, складське й холодильне господарство, система комунікацій, поштовий телеграфний зв'язок, лінії передачі електроенергії, станції технічного обслуговування, науково-виробничі лабораторії, обчислювальні центри. Крім того, сюди необхідно включити підрозділи спеціального обслуговування, такі як: служба захисту рослин, агротехнічна, ветеринарна, запліднення, ремонтно-технічна, юридична, наукова й інформаційна (див. рис.).



Рис. Склад виробничої інфраструктури

На рисунку виділено категорії та інститути виробничої інфраструктури регіону, що впливають на відтворювальний процес в АПК та відображають взаємодію виробничої, природоохоронної й соціальної інфраструктур. Такий підхід може стати основою для подолання практики некоректного, з наукової точки зору, використання понять “соціальна сфера” та “інфраструктурні галузі” в законодавстві [1].

Проблематика розвитку інфраструктури в економічному плані вивчена недостатньо. Сьогодні саме наявність інфраструктурних дефіцитів стає одним з головних обмежень економічного зростання.

З погляду інвестиційної привабливості і виробнича, і соціальна інфраструктури неоднорідні за своїм складом, включають як прибуткові напрями економічної діяльності, так і ті, що володіють високим народногосподарським ефектом, але не забезпечують окупності. Проектний підхід – головний в управлінні інвестиційною діяльністю в народногосподарському інфраструктурному комплексі.

Кризові явища у вітчизняній економіці в реформаційний період виразилися в погіршенні ситуації у сфері інфраструктури. Обсяги нового будівництва в більшості її галузей зменшилися, а зношування основних фондів посилилося. Загострення інфраструктурних дефіцитів останніми роками може стати серйозною перешкодою економічному зростанню. Ми наводимо й обґрунтовуємо необхідність переходу до нової регіональної політики, що бере за основу не згладжування розривів на рівні бюджетних видатків, а довгострокову стратегію інфраструктурної облаштованості регіонів і розвитку людського капіталу.

На формування виробничої інфраструктури впливає багато факторів. Залежно від різних елементів, що діють на розвиток виробничої інфраструктури регіону, можна виділити такі її групи: географічні, природно-географічні, економічні, технологічні, право-

ві (політико-правові) і соціокультурні. У межах названих груп відповідно до сфери дії всі фактори стосовно інфраструктурної підсистеми виробничого комплексу регіону діляться на зовнішні, що виникають в економічній системі регіону, і внутрішні, що виявляються на рівні суб'єкта виробничої інфраструктури. За напрямом впливу фактори, що впливають на формування й розвиток виробничої інфраструктури регіону, доцільно розглядати в двох аспектах: стимулювальні та стримувальні.

Блок природно-географічних факторів містить у собі підгрупи природнокліматичних, ресурсних, географічних і екологічних факторів, які прямо або опосередковано впливають на систему виробничої інфраструктури. Як правило, їхній вплив відносять до зовнішнього середовища. Природнокліматичні умови й ресурсний потенціал визначають структуру промислового виробництва, сільського господарства, вартість будівельних робіт і специфіку галузей, які їх обслуговують. Так, у гірських районах головну роль відіграють автомобільний транспорт, виробнича інфраструктура гірничодобувної промисловості й тваринницьких господарств.

Економічні фактори, що впливають на виробничу інфраструктуру, становлять найбільш значний блок, що складається із зовнішніх і внутрішніх факторів. До зовнішніх належать різноманіття форм власності; рівень розвитку економічної системи й господарських зв'язків; ринкова кон'юнктура; інвестиційна політика; заходи демонополізації економіки; податкова політика; державна підтримка; стан інституціональної інфраструктури; стан підприємств матеріального виробництва; фінансова політика держави.

Особлива роль серед факторів розвитку інфраструктури АПК відводиться правовим, політичним, соціокультурним, географічним умовам, стану доріг і типу покриттів, місцезна-

ходженню підприємств, розміщенню виробничих об'єктів, застосовуванню технологій, рівню спеціалізації й концентрації виробництва. Від них залежить як склад виробничої інфраструктури загалом, так і розміри внутрішньогосподарських підрозділів та специфіка функціональної діяльності підприємств.

Процес формування інфраструктури як відносно самостійної сфери суспільного виробництва пройшов ряд етапів, які визначаються великими віхами в суспільному поділі праці. Так, відокремлення ремесла від землеробства, або другий великий суспільний поділ праці, викликала поява міст, що об'єктивно сприяла посиленню поділу праці й відокремленню міста від села, а також розвитку об'єктів інфраструктури.

Формування й розвиток інфраструктури в аграрному секторі – обов'язкова умова ефективною взаємодії суб'єктів основного й допоміжного виробництва, що пов'язує попит та пропозицію, забезпечує перетворення всіх видів ресурсів на фактори виробництва, сприяє створенню загальних передумов відтворювального процесу, зростанню й розвитку агропромислового виробництва, що виступає найбільш істотною ознакою, яка концентрує її економічну природу.

У виробничій інфраструктурі вже в процесі праці відбувається поділ на основні й допоміжні дії, хоча в цьому разі вона ще не стосується безпосередньо продукту, оскільки відносини складаються всередині діяльності одного виробника. З розвитком кооперації й появою різних форм підприємств відбувається відокремлення допоміжних функцій, які потім персоніфікуються. У такому разі можна розглядати не самі дії, а діяльність стосовно продукту. Подальший розвиток ринку, розширення меж товарно-грошових відносин привели до виокремлення виробництва допоміжних послуг з рамок споживачів у спеціалізовані фірми. Так утворилася зовнішня й внутрішня виробнича інфраструктура. Перша складається з незалежних спеціалізованих підприємств, а друга – з виробників допоміжних послуг у межах основного виробництва.

Виходячи з вищесказаного, можна зробити висновок, що при суспільному поділі праці відбувається персоніфікація окремих функцій у процесі виділення основного й допоміжного виробництва, між якими виникають відносини.

Інститути інфраструктури – невід'ємний елемент ринку, відповідно, її вивчення необхідно для встановлення стабільного розвитку й оптимізації функціонування на основі різних законів ринку, ринкових механізмів, що забезпечують процес руху товарів, задовольняють потреби населення, регулюють соціальну та природоохоронну сферу суспільства. У централізовано-розподільній системі продукт розподілявся централізовано за до-

помогою інститутів, що сприяють його просуванню від виробника до кінцевого споживача.

Інфраструктура АПК забезпечує ефективну діяльність підприємств і організацій та орієнтована на одержання більшої кількості кращої якості їхніх кінцевих продуктів. Валове виробництво сільськогосподарської продукції в кінцевому підсумку залежить як від рівня забезпеченості галузі основними виробничими фондами й оборотними засобами, технікою, устаткуванням, трудовими ресурсами, так і від рівня розвитку обслуговуючих виробництв та служб. Серед них важлива роль відводиться таким службам, як агрохімічна, зооветеринарна, консультативна, інформаційна [2].

Визначення місця інфраструктури в системі господарського механізму АПК і її зв'язків з іншими елементами системи господарювання здійснено нами з використанням сформованих підходів до аналізу структури АПК.

На відміну від інших сфер АПК, інфраструктура:

- по-перше, являє собою збірний блок, що включає різні галузі, виробництва й види діяльності, що дає змогу говорити про інтегральну інфраструктуру комплексу;
- по-друге, її зв'язок з іншими складовими АПК здійснюється переважно на основі функціонального поділу праці;
- по-третє, на функціонування інфраструктури впливають процеси циклічності, характерні для сільськогосподарського виробництва, що визначають і відповідний ритм діяльності пов'язаних з ним галузей інфраструктури. Елементи інфраструктури неоднаково впливають на виробничий процес і посідають відповідне місце в системі загального виробничого відтворення.

Розгляд умов формування виробничої інфраструктури АПК у системі територіально-організаційного розміщення виробництв дасть змогу виділити їх взаємозумовлені й взаємозалежні якісно-кількісні характеристики двох основних компонентів зовнішнього (фактори формування) і внутрішнього (фактори розвитку) середовища. Перше, з одного боку, перебуває під впливом макроекономічних (екзогенних) факторів, а з іншого – залежить від специфіки виробництва, організаційної активності й підприємницької раціональності в діяльності інфраструктурних елементів (ендогенні фактори).

За типом чинних законів виробничу інфраструктуру можна віднести до систем, у яких внутрішній стан більшою мірою залежить від впливів зовнішнього середовища. Найбільш яскраво це простежується при впливі інституціональної структури економіки на виробничу інфраструктуру. Так, на роботу транспортних фірм великий вплив

справляє державне регулювання тарифів на перевезення, що призводить до збитковості багатьох фірм, відсутності цінової конкуренції й необхідності державних субсидій у цю сферу. Однак поряд з негативним моментом можна відзначити й позитивні. Державне регулювання транспортних тарифів дає змогу суб'єктам уникнути різких стрибків цін на вантажні перевезення, а транспортним організаціям – одержувати державні субсидії, субвенції, дотації.

Ринкова економіка висуває особливі вимоги до послуг виробничої інфраструктури регіону, оскільки від цього безпосередньо залежить економічна діяльність усіх підприємств, організацій, а непрямо – рівень життя його населення. Для ринкової економіки, що нормально функціонує, потрібні резерви всіх видів ресурсів, й інфраструктурні потужності не є винятком. На думку багатьох фахівців, резерв потужностей виробничої інфраструктури повинен перебувати на рівні 30–35% від споживаної потужності, в іншому разі порушуються взаємодії суб'єктів відтворювального процесу, ритмічність постачання підприємств; зриваються строки поставок вантажів за контрактами; ускладнюється виконання господарських договорів.

Виробнича інфраструктура бере участь у формуванні витрат корисності товару основного виробництва, що в ринкових умовах впливає на вартість і споживчу вартість основного товару або на її корисність і витрати.

Усі види суспільно необхідної інфраструктурної діяльності здійснюються у вигляді різноманітних утилітарних і кінцевих послуг, особливості яких виявляються в такому:

- невідповідність визначальним матеріально-речовинним ознакам матеріального виробництва;
- є необхідною умовою для нормального здійснення іншої діяльності, без якої остання або взагалі неможлива, або недостатньо ефективна;
- збіг у змісті й часі сервісного обслуговування й споживання надаваної послуги;
- наявність об'єкта обслуговування;
- характер і рівень позитивного впливу на обслуговуючий проект інфраструктурних послуг;
- неможливість фізичного нагромадження як інфраструктурних, так і будь-яких інших послуг.

Оскільки матеріальне виробництво вважалось основним джерелом не тільки матеріальних благ, а й значною мірою матеріалізованого національного багатства, то одночасно слугувало базою для збільшення потреб суспільства. Суспільна праця в цій сфері вважається виробничою, що створює економічний потенціал у вигляді коштів, об'єктів, предметів праці й нагромаджує їх у вигляді необхідних виробничих і товарних

запасів. Тому й усі галузі виробничої інфраструктури, які обслуговують матеріальне виробництво та підвищують його ефективність, належать до продуктивної діяльності.

Виробнича інфраструктура забезпечує суспільне виробництво й невиробничу сферу всіма необхідними матеріальними ресурсами у вигляді продукції виробничо-технічного призначення й засобів праці (знаряддя праці, об'єктів і предметів праці). Там, де останні призначені для суспільного й, насамперед, матеріального виробництва, вони стають засобами виробництва [3, с. 223–224].

Загалом можна сказати, що кожна підсистема основного виробництва інфраструктурного забезпечення сільськогосподарських товаровиробників відіграє важливу роль окремо, але їхня ефективність значно зростає в комплексі, оскільки ефективність функцій кожної підсистеми основного виробництва при забезпеченні сільськогосподарських товаровиробників сировинними ресурсами значно підвищується при взаємному застосуванні й використанні їх певного набору.

IV. Висновки

Поступальний розвиток аграрної економіки, її соціальної та виробничої інфраструктури вимагає чіткого уявлення про наявні можливості сільських будівельних організацій, уміння правильного розподілу їх ресурсного потенціалу, вибору перспективних напрямів розвитку соціальної й виробничої сфери села. Розгляд теоретичних основ розвитку соціальної та виробничої інфраструктури АПК в сучасних умовах показав, що:

- в умовах ринку ряд технологічних функцій, які раніше виконувалися безпосередньо в аграрній сфері, відокремилися від неї й закріпилися за відповідними промисловими, торговими та сервісними галузями, які прийнято називати інфраструктурою. В ієрархії організаційної системи інфраструктури аграрної сфери провідне місце посідають соціальна та виробнича інфраструктура, що мають найбільший вплив на виробництво сільськогосподарської продукції;
- розвиток виробничої й соціальної інфраструктури має бути спрямований не стільки на збільшення окремих кількісних показників сільськогосподарського виробництва, скільки на здатність аграрного сектора до розширеного відтворення, досягнення більш повного задоволення соціальних потреб і якості життя сільського населення, збереження й примноження об'єктів інфраструктури. У зв'язку із цим особливого значення набуває відродження сільського будівництва як необхідної умови ефективного розвитку соціальної та виробничої інфраструктури АПК;

- розгляд теоретичних підходів до структурної побудови агропромислового комплексу як відтворювально-господарської системи дав змогу визначити місце й роль елементів соціальної та виробничої інфраструктури в системі господарського механізму АПК і їх взаємозв'язку з іншими елементами системи господарювання. Із цих позицій сільське будівництво виступає як найважливіша умова розвитку соціальної та виробничої інфраструктури АПК (фондоутворювальні функції), а окремі його підрозділи функціонують як елементи соціальної й виробничої інфраструктури АПК;
- аналіз особливостей вітчизняного економічного середовища в аграрній сфері дав змогу виявити проблеми та тенденції розвитку сільського будівництва в сучасних умовах. Отримані результати свідчать про незадовільний стан сільського будівництва, яке на сучасному етапі свого розвитку не відповідає вимогам підне-

сення агропромислового виробництва, ефективного функціонування соціальної й виробничої інфраструктури АПК.

Список використаної літератури

1. Атамас О.П. Сутність та класифікація виробничої інфраструктури АПК [Електронний ресурс] / О.П. Атамас // Ефективна економіка. – 2011. – № 11. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?operation=1&iid=826>.
2. Ільяшенко В.А. Державна підтримка інституціональних перебудов у сфері товарного обігу [Електронний ресурс] / В.А. Ільяшенко // Електронний збірник наукових праць НАДУ. – 2006. – № 1. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DUTP/2006-1/txts/GALUZEVE/06ivasto.pdf>.
3. Лузан Ю. Україна на шляху до СОТ: сільськогосподарський аспект / Ю. Лузан // Вступ України до СОТ: новий виклик економічній реформі. – К.: Альфа-принт, 2003. – С. 221–226.

Стаття надійшла до редакції 25.08.2013.

Аникеенко В.Н. Механизм формирования государственной политики развития инфраструктуры аграрного рынка

В статье определена сущность производственной инфраструктуры аграрных предприятий и проанализированы современные научные подходы к трактовке содержания данного понятия. Предложена классификация производственной инфраструктуры агропромышленного комплекса. Рассмотрены подходы к структуре агропромышленного комплекса как воспроизводственно-хозяйственной системы.

Ключевые слова: производственная инфраструктура, агропромышленный комплекс, производство, процесс, механизм.

Anikeenko V. Mechanism of public policy development agricultural market infrastructure

Progressive development of agricultural economics, its social and production structure needs direct conception about available possibilities, village building organizations, ability of the right distribution of their resource potential, choose of perspective ways of development of social and production sphere of the village. Investigation of theoretical basics of development of the social and production structure agro-industrial complex in contemporary conditions allowed making such conclusions.

In market conditions a line of technological functions which were made beforehand directly in agricultural sphere, separated from it and attached to industrial, trade and service branches, which are adopted to be called substructure. In the hierarchy of organization system infrastructure of agrarian sphere leading space is occupied by social and production infrastructure which have the biggest influence on producing agricultural products.

The development of production and social structure should be oriented not mostly on increasing individual indexes of agricultural production but on the ability of agricultural sector to wide reproduction, achievement more full satisfaction of social needs and the quality of living of country population, preservation and multiply objects of the infrastructure.

Investigation theoretical approaches to structural contracture of agro-industrial complex as reproductive economical system allows to find the place and role of the elements of social and production structure in economical mechanism of agro-industrial complex and their interconnection with other elements of agricultural system.

Analysis peculiarity of national economical environment at agrarian sphere allowed finding problems and tendency of development of village building at the contemporary time. The results show unsatisfactory condition of village building, which at the contemporary time of its development doesn't fit the request of increasing agro industrial production, effective functioning social and production structure of agro-industrial complex.

Key words: production structure, agro-industrial complex, production, process, mechanism.

УДК 35.078

С.В. Бєлай

кандидат військових наук, старший науковий співробітник
Академія внутрішніх військ МВС України, м. Харків

РОЗРОБЛЕННЯ КОМПЛЕКСНОГО ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ ПРОТИДІЇ КРИЗОВИМ СИТУАЦІЯМ ЗА МАСОВОЮ УЧАСТЮ НАСЕЛЕННЯ

Проведено аналіз існуючих механізмів з протидії кризовим ситуаціям за масовою участю населення. Розглянуто зміст системи забезпечення національної безпеки, внутрішньої безпеки, громадської безпеки, охорони громадського порядку. Надано структурну схему комплексного державного механізму протидії кризовим ситуаціям за масовою участю населення.

Ключові слова: національна безпека, державне управління, кризові ситуації, державні механізми протидії.

I. Вступ

Наразі події у світі наводять яскравий приклад виникнення численних кризових ситуацій за масовою участю населення. Світова фінансова криза та її економічні наслідки негативно вплинули на соціальну складову європейського суспільства. Як наслідок, існуючі проблеми в соціальному захисті населення призводять до виникнення акцій протесту. Україна не є винятком, кількість акцій непокори зростає залежно від дій уряду, спрямованих на зменшення фінансування соціальної складової бюджету. Також умови глобалізації створили нові загрози існуванню традиційного укладу життя. У країнах північної Африки "Революції фейсбуку" довели нездатність державних силових структур щодо забезпечення національної безпеки під час масових акцій протесту населення на соціально-економічному підґрунті. Усе це, безперечно, свідчить про актуальність дослідження питання запобігання кризовим ситуаціям за масовою участю населення та їх врегулювання.

Запобігання кризовим ситуаціям за масовою участю населення є найактуальнішим завданням для органів державного управління. Питання дослідження рівня та якості життя населення як умов виникнення кризових ситуацій розглядали в своїх працях такі вчені, як: С.Н. Аюшеева, В.О. Мандибура, У.Я. Садова, Л.Н. Сергеева, Ф.В. Узунов та ін. Соціальну напруженість як причину виникнення кризових ситуацій у суспільстві досліджували такі вчені, як: О.О. Давидюк, В.В. Узунов, П. Сорокін, Ф.М. Бородкін, Д.Г. Ротман, М. Слюсаревський та ін. Питання прогнозування та припинення кризових ситуацій порушували в своїх працях Ю.О. Абрамов, Ю.П. Бабков, В.М. Бацамут, В.Ю. Богданович, Ю.Г. Даник, І.О. Кириченко, М.В. Корнієнко, С.О. Кузнichenko, В.А. Лаптії, О.І. Лисенко, І.Ю. Свида, О.М. Шмаков та ін. Однак комплексному та всебічному дослідженню врегулювання кризових ситуацій за масо-

вою участю населення з позиції державного управління в сучасних наукових дослідженнях наразі не приділено достатньої уваги.

II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз існуючих підходів до врегулювання кризових ситуацій за масовою участю населення та розроблення комплексного державного механізму протидії подібним кризовим ситуаціям.

III. Результати

У системі забезпечення національної безпеки функціонують різноманітні державні механізми протидії кризовим ситуаціям за масовою участю населення. Під державними механізмами врегулювання кризових ситуацій доцільно розуміти сукупність практичних заходів, засобів, важелів, стимулів, за допомогою яких органи державної влади, місцевого самоврядування, сили охорони правопорядку впливають на суспільство з метою недопущення виникнення кризових ситуацій.

У сфері національної безпеки з метою запобігання кризовим ситуаціям переважно застосовують такі механізми державного управління: організаційні (які можуть бути організаційно-структурними, організаційно-економічними, організаційно-адміністративними тощо); правові (на основі яких здійснюється організаційно-розпорядча та адміністративно-виконавча діяльність); фінансово-економічні; мотиваційні; комплексні.

Основним комплексним державним механізмом урегулювання кризових ситуацій є система забезпечення громадської безпеки, яка є елементом системи забезпечення внутрішньої безпеки держави та включає в себе систему охорони громадського порядку.

Доречно зазначити, що на сьогодні в чинних нормативно-правових документах відсутнє поняття системи забезпечення національної безпеки. На наш погляд, система забезпечення національної безпеки – це організована державою сукупність суб'єктів: органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій,

окремих громадян і їх об'єднань, які перебувають у відносинах і зв'язках один з одним, утворюючи певну цілісність, єдність, об'єднаних цілями та завданнями щодо захисту національних інтересів, ефективного функціонування самої системи забезпечення національної безпеки й здійснюють узгоджену діяльність у межах чинного законодавства.

Система забезпечення внутрішньої безпеки на сьогодні є маловивченою. За загальноприйнятим визначенням, забезпечення внутрішньої безпеки є найбільш важливою функцією держави та виражається в забезпеченні стабільності державних і недержавних інститутів, соціально-правових норм у державі, життєдіяльності громадян.

Г.О. Понаморенко внутрішню безпеку держави тлумачить у широкому та вузькому значеннях. У широкому – як захищеність від усіх можливих видів внутрішніх загроз, у вузькому – лише від тих, які є наслідком вчинення правопорушень. Забезпечення внутрішньої безпеки держави розуміється як необхідна умова життєдіяльності людини, суспільства й держави, система правових, організаційних, кадрових, інформаційних та інших заходів, що реалізуються спеціально уповноваженими суб'єктами з метою охорони й захисту людини, суспільства та держави від внутрішніх загроз, які є наслідком вчинення правопорушень [1].

Ю.В. Нікітін розуміє внутрішню безпеку як узагальнене поняття, яке виокремлюється із всеохопного поняття “національна безпека”. Воно більш суттєво деталізує й виокремлює ті суспільні явища та процеси, які здійснюються в середині держави, на які націлені дестабілізуючі фактори, від кого б вони не надходили. Безпека суспільства залежить від розвиненості та єдності суспільних і державних інститутів, законодавства, розвитку самосвідомості, можливості демократично-правовими методами захищати права і свободи всіх верств населення, протидіяти антисоціальним і антидемократичним проявам, від кого вони б не надходили, навіть з боку держави [2].

О.І. Нікітенко внутрішню безпеку країни визначає як захищеність життєво важливих інтересів особи, суспільства й держави від внутрішніх загроз, що є необхідною умовою збереження та примноження духовних і матеріальних цінностей [3].

Варто погодитись з визначеннями внутрішньої безпеки, які надано вище. При цьому зауважимо, що градація на широке та вузьке розуміння сфери безпеки є доречною, а отже, внутрішня безпека в широкому розумінні – стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства й держави від внутрішніх загроз, у вузькому – від загроз, які є наслідком вчинення правопорушень. До системи забезпечення внутрішньої безпеки в широкому розумінні нале-

жать органи державної влади та місцевого самоврядування, що в межах своєї компетенції виконують завдання із забезпечення внутрішньої безпеки, у вузькому – сили охорони правопорядку держави.

Складовою внутрішньої безпеки держави є громадська безпека. Забезпечення громадської безпеки – це комплекс заходів, який здійснюють органи державної влади, органи місцевого самоврядування для відвернення загроз особі та суспільству.

У наукових джерелах зазначено, що система громадської безпеки являє собою сукупність органів державної влади, органів та служб, а також державних та недержавних організацій, окремих громадян, що в межах своєї компетенції або особистої ініціативи виконують завдання щодо забезпечення громадської безпеки [4, с. 47]. Однак, на думку А.В. Басова, це ширше поняття, що включає в себе такі елементи [5]: зміст громадської безпеки; систему суб'єктів забезпечення громадської безпеки; завдання суб'єктів її забезпечення громадської безпеки та принципи діяльності; перелік загроз, що створюють небезпеку для громадської безпеки; засоби забезпечення громадської безпеки.

На думку О. Коренева [6], під громадською безпекою необхідно розуміти врегульовану правовими нормами систему суспільних відносин, що забезпечує особисту безпеку, громадський спокій, сприятливі умови для праці та відпочинку громадян, нормальне функціонування державних органів, громадських об'єднань, підприємств, установ і організацій від загрози злочинних та інших протиправних діянь, порушення порядку користування джерелами підвищеної небезпеки, предметами й речовинами, вилученими з вільного цивільного обігу, явищ негативного техногенного й природного характеру, а також особливих обставин.

Найбільш гостро питання забезпечення громадської безпеки постає під час виникнення кризових ситуацій за масовою участю населення. Вони можуть траплятися як під час проведення мирних масових заходів та акцій, коли на одній території збирається велике скупчення людей, так і при заздалегідь спланованих масових заворушень.

Надалі розглянемо поняття “громадський порядок”. У широкому розумінні суспільні відносини регулюються нормами права та іншими соціальними нормами. Суть цих відносин визначається матеріальними умовами життя суспільства, ставленням громадян до найрізноманітніших сторін життєдіяльності в суспільстві. Деякі автори розглядають громадський порядок як систему суспільних відносин, яка ґрунтується на засобах виробництва та складається внаслідок сукупного впливу на процеси суспільного життя всіх соціальних норм і принципів, які діють у суспільстві. Громадсь-

кий порядок у вузькому розумінні обмежується визначеним простором, тобто умовами, за якими складаються та розвиваються відносини в суспільстві. Зазначені умови регулюються нормами права, моралі, звичаями.

Практично всі дослідники обмежують просторові межі, в яких охороняється громадський порядок, тільки громадськими місцями. Під ними розуміють громадські місця, доступні для невизначеного кола осіб (вулиці, парки, громадський транспорт, місця масового від-

починку). Українським законодавством визначення громадських місць не передбачено, але в підзаконних нормативно-правових актах подано орієнтовний перелік громадських місць, а саме: вулиці, площі, парки, транспортні магістралі, вокзали, пристані, аеропорти й інші громадські місця [7, с. 55–56].

Структурно систему забезпечення національної безпеки в ракурсі протидії кризовим ситуаціям за масовою участю населення можна подати у вигляді такої схеми (див. рис.).

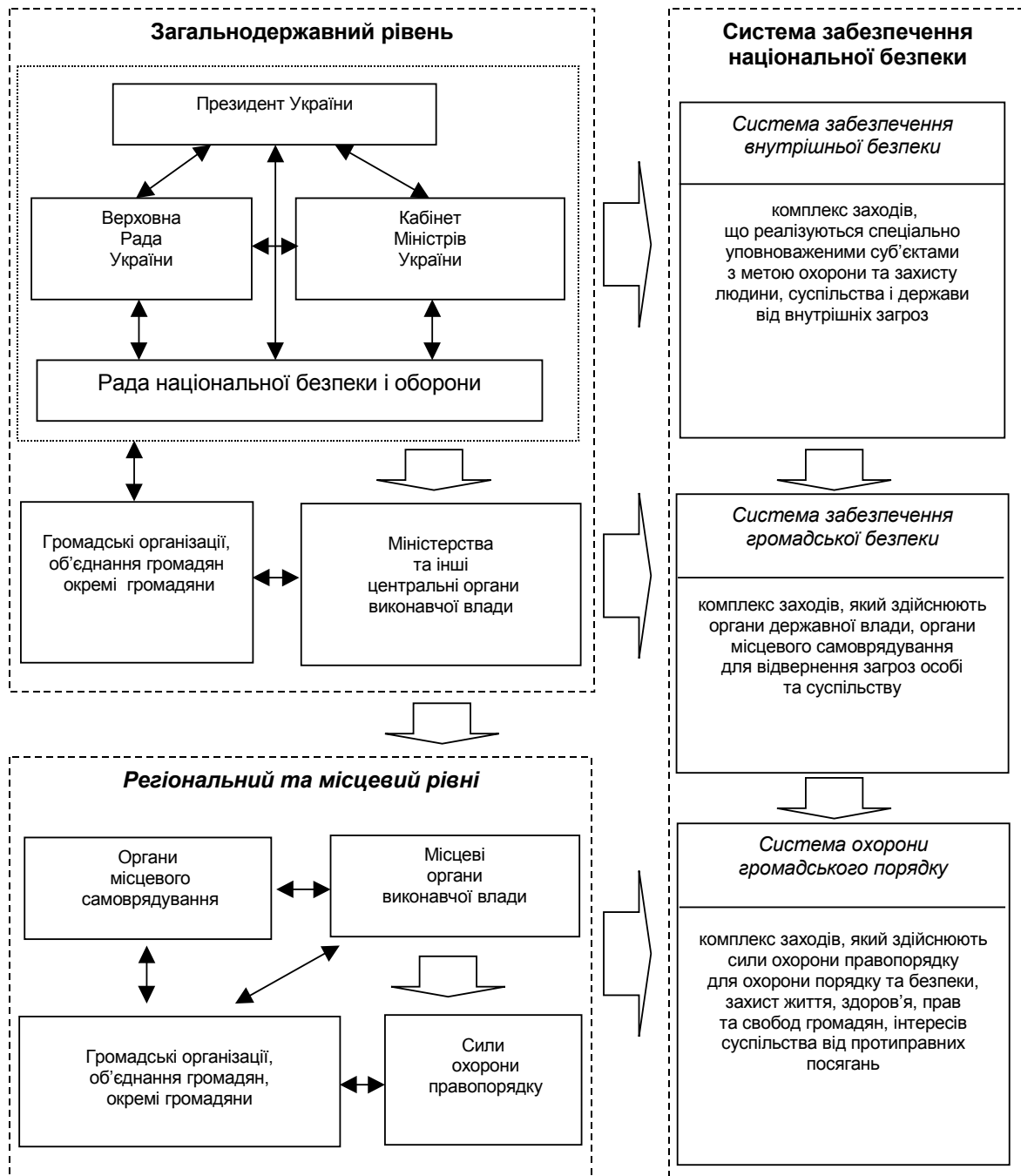


Рис. Місце державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту серед видів регулювання

На загальнодержавному рівні Президент, Верховна Рада, Кабінет Міністрів України здійснюють організаційну та нормотворчу діяльність щодо забезпечення національної

безпеки України. Головним дорадчим органом у цьому питанні є Рада національної безпеки та оборони України. Міністерства й інші центральні органи виконавчої влади є

головними виконавцями діяльності щодо забезпечення національної безпеки на загальнодержавному рівні. На регіональному й місцевому рівнях місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, сили охорони правопорядку здійснюють діяльність щодо протидії кризовим явищам за масовою участю населення в системі забезпечення національної безпеки.

Діяльність громадських організацій, об'єднань громадян у процесах забезпечення національної безпеки на сьогодні є необхідною умовою функціонування демократичного суспільства. На них покладається цивільний контроль як за воєнною організацією держави, так і за діяльністю правоохоронних органів під час протидії кризовим ситуаціям за масовою участю населення.

Система забезпечення національної безпеки складається із системи забезпечення внутрішньої безпеки, системи забезпечення громадської безпеки та системи охорони громадського порядку. Відповідно до ієрархічного рівня управління кожен орган виконавчої влади здійснює завдання з протидії кризовим ситуаціям за масовою участю населення. Особливістю поданого механізму є актуалізація на діяльність громадських організацій та об'єднань громадян у системі забезпечення національної безпеки щодо протидії кризовим ситуаціям за масовою участю громадян як на загальнодержавному, так і на регіональному й місцевому рівнях. Недержавний контроль за діяльністю влади є ефективним механізмом недопущення перевищення застосування сили під час масової активності громадян.

IV. Висновки

Таким чином, у статті розглянуто сутність забезпечення громадської безпеки як механізму протидії кризовим ситуаціям за масовою участю населення. Розкрито комплексний державний механізм протидії кризовим ситуаціям за масовою участю населення, що складається із систем забезпечення внутрішньої безпеки, громадської безпеки та охорони громадського порядку. До структури розробленого механізму входять різні види систем безпеки, в основі яких організація забезпечення безпеки громадян. Подальші дослідження будуть спрямовані на

розроблення механізмів моніторингу кризових ситуацій за масовою участю населення.

Список використаної літератури

1. Пономаренко Г.О. Управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: адміністративно-правові засади: монографія / Г.О. Пономаренко; Харків. нац. ун-т внутрішніх справ. – Х.: Видавець ФО-П Вапнярчук Н.М., 2007. – 448 с.
2. Нікітін Ю.В. Внутрішня безпека українського суспільства як новий напрямок у кримінології [Електронний ресурс] / Ю.В. Нікітін // Юридична наука: науковий журнал ЗАТ "Вищий навчальний заклад "Національна академія управління". – 2011. – № 1 (1). – С. 157–160. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Jursci/2011_1/Nikitin.pdf.
3. Нікітенко О.І. Внутрішня безпека як стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави [Електронний ресурс] / О.І. Нікітенко // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – 2013. – № 26. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Apptip/2013_26/Nikitenko.pdf.
4. Радюшин Я.Н. Компетенція органів державної влади і органів місцевого самоуправління в сфері забезпечення общественної безпеки: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Я.Н. Радюшин. – М., 2004. – 214 с.
5. Басов А.В. Щодо визначення системи забезпечення громадської безпеки [Електронний ресурс] / А.В. Басов // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 42–47. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10bavzgb.pdf>.
6. Міжнародна міліцейська енциклопедія / за ред. О. Коренева. – К., 2003. – Т. 1. – 280 с.
7. Подоляка А. Громадський порядок: сутність, поняття та форми забезпечення [Електронний ресурс] / А. Подоляка // Вісник Національної академії прокуратури України, 2009. – № 2 (14). – С. 54–60. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Vnapu/2009_2/11Podol.pdf.

Стаття надійшла до редакції 15.09.2013.

Белай С.В. Разработка комплексного государственного механизма противодействия кризисным ситуациям с массовым участием населения

В статье проанализованы существующие механизмы по противодействию кризисным ситуациям с массовым участием населения. Рассмотрено содержание системы обеспечения национальной безопасности, внутренней безопасности, общественной безопасности, охраны общественного порядка. Представлена структурная схема комплексного государственного механизма противодействия кризисным ситуациям с массовым участием населения.

Ключевые слова: национальная безопасность, государственное управление, кризисные ситуации, государственные механизмы противодействия.

Belay S. Development of a complex governmental mechanism for counteraction on crisis situations with massive involvement of population

This article demonstrates the relevance of the study of the prevention and settlement of crisis situations involving civilian population based on social and economic grounds. The existing governmental mechanisms for counteraction on crisis situations involving mass population were revised. It was determined that the main governmental mechanism of a settlement of crisis situations to ensure public safety, which is the element of the internal security of the state and includes a system of public order.

It was found out that the system of internal security at present time is poorly studied. The analysis of the definitions of internal security was conducted in both meanings broad and narrow. The definition of internal security and the components of internal security are given.

It is also indicated that the public safety is a part of the internal security of the country. A theoretical and methodological analysis of those definitions was conducted. It was determined that the issue of public safety arises during crisis situations when population is involved. Crisis situations may occur both during peaceful events when gathering of big crowds on the same area, and when such riots were planned in advance.

The meaning of public order is revised. It is determined that in a broad meaning the public order includes social relations governed by the rule of law and other social set of law, in the narrow sense it is limited by space and the conditions that build up and develop social relationships.

The structural system to provide national security from the perspective of counteraction on crisis situations with massive involvement of the population is designed. Indicated that the President, the Parliament and the Cabinet of Ministers of Ukraine at the national level perform organizational and legislative support to provide national security of Ukraine. The main advisory authority is the Council of National Security and Defense of Ukraine. The Ministries and other central executive authorities are the main implementers of activities to provide national security at the national level. At the regional and local level there are local authorities, local government's representatives and law enforcement forces operating against crises with massive involvement of the population.

It was determined that the activities of public organizations, public communities in the process of national security presently is a necessary condition for the functioning of a democratic society. They are assigned as civilian controlling units of the military organization of the country and law enforcement agencies during settlement of crisis situations with the massive participation of the local population. The peculiarity of the present mechanism is pointing on the activities of public organizations and communities in the national security system against crisis situations with massive participation of population on national, regional and local level. It is shown that non-governmental control of the state authorities is an effective mechanism to prevent excess in use of force during mass public activities.

Key words: National security, public administration, crisis, government response mechanisms.

УДК 351.83

О.В. Жадан

кандидат економічних наук, доцент
Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

СОЦІАЛЬНО-КОМУНІКАТИВНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВИХ ВІДНОСИН: ТЕОРІЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАСТОСУВАННЯ

У статті визначено зміст соціально-комунікативного механізму державного регулювання соціально-трудоових відносин, взаємозв'язки й взаємозалежності його елементів. Обґрунтовано склад та особливості застосування властивих йому державно-управлінських інструментів формування та підтримування соціального діалогу в соціально-трудоовій сфері. Охарактеризовано перспективи застосування соціально-комунікативного механізму в здійсненні державного регулювання процесів соціального діалогу в соціально-трудоовій сфері.

Ключові слова: соціально-комунікативний механізм державного регулювання соціально-трудоових відносин, державно-приватне партнерство, соціальний діалог.

I. Вступ

Трансформаційні процеси, що відбуваються в багатьох сферах суспільного життя нашої країни під дією зовнішніх і внутрішніх чинників, актуалізують потребу у формуванні дієвих інститутів державно-приватного партнерства в соціально-трудоовій сфері. Саме вони мають забезпечувати стабільні, ефективні зв'язки між роботодавцями та працівниками і, відповідно, адаптацію соціально-трудоових відносин до змін в економіці. У зв'язку із цим постає необхідність розвитку механізмів впливу держави на формування та підтримання процесів соціального діалогу в Україні, спираючись на кращі зразки світового, перш за все, європейського досвіду.

Вивченню проблем формування та розвитку механізмів державного регулювання соціально-трудоових відносин присвячені наукові праці численних вітчизняних і зарубіжних учених, зокрема: О. Бражко, Н. Волгіна, А. Гірник, О. Грішнєвої, Р. Колосової, А. Колота, Г. Мелік'яна, А. Мерзляк, С. Мельника, В. Міненка, Г. Осового та ін. Мінливість та динамічність соціально-трудоових відносин вимагають постійного оновлення науково-методичного забезпечення їх державного регулювання.

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення структурно-функціонального змісту соціально-комунікативного механізму державного регулювання соціально-трудоових відносин, взаємозв'язків та взаємозалежностей його елементів, складу й особливостей застосування властивих йому державно-управлінських інструментів формування та підтримування соціального діалогу в соціально-трудоовій сфері.

III. Результати

Механізми державного регулювання соціально-трудоових відносин до цього часу є поняттям, яке не має достатньо чіткого визначення та складу. Більшість дослідників соціально-трудоової сфери вважають, що вони є складовою соціальної політики держави й засновані на її принципах, напрямках та інструментах (соціальна допомога, соціальний захист, соціальна підтримка). Це твердження можна вважати цілком правильним, але воно є неповним і недостатньо конкретним, оскільки ці механізми повинні включати конкретні критерії визначення повноважень і репрезентативності сторін соціально-трудоових відносин, форми та процедури їх взаємодії, забезпечення контролю за виконанням взаємних зобов'язань сторін.

Отже, механізм державного регулювання соціально-трудоових відносин – це сукупність принципів, напрямів, управлінських засобів (інституціональних, правових, організаційних, економічних) та заходів регуляторного впливу держави (нормативно-цілових, прогностичних, обліково-інформаційних, аналітично-діагностичних, фінансово-економічних, договірних, ресурсно-розподільчих, контрольно-ревізійних) на формування та розвиток соціально-трудоових відносин, спрямованих на підвищення якості трудового життя й досягнення в суспільстві соціальної злагоди та стабільності.

Метою механізму державного регулювання соціально-трудоових відносин є створення умов розбудови соціальної держави, спрямованих на збереження людського та трудового потенціалу, забезпечення їх розвитку, захист соціальних інтересів особи й суспільства шляхом чіткого функціонування суб'єктів цих відносин, координації їх елементів, формування оптимального співвід-

ношення між різними формами, методами та засобами для отримання очікуваних результатів.

Розглядаючи механізми державного регулювання соціально-трудових відносин з позицій структурно-функціонального підходу, до їх складу можна віднести такі самостійні механізми:

- організаційно-правовий – охоплює відповідні норми Конституції України, міжнародних угод та відповідних ратифікованих Україною конвенцій МОП, Кодекс законів про працю України та інші нормативно-законодавчі акти, що регламентують функціонування соціально-трудових відносин, а також органи законодавчої влади (Верховна Рада України, комітети Верховної Ради України);
- інституціональний – включає в себе міністерства, державні комітети, Державну службу зайнятості, інші органи центральної та місцевої виконавчої влади, місцевого самоврядування тощо;
- методично-інформаційний складається з наукових розробок методичного та інформаційного спрямування щодо функціонування й розвитку соціально-трудових відносин, системи моніторингового та аналітичного забезпечення тощо;
- організаційно-економічний – включає соціально орієнтовані бюджети всіх рівнів, державні соціальні стандарти, систему загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Виходячи з підвищення ролі державно-приватного партнерства в соціально-трудовій сфері, до системи механізмів державного регулювання соціально-трудових відносин необхідно запровадити соціально-комунікативний механізм, який являє собою сукупність організаційних, правових, економічних заходів і принципів, спрямованих на підвищення ефективності впливу держави на функціонування та забезпечення розвитку системи соціального діалогу як одного з найбільш дієвих засобів вирішення проблем і суперечностей у соціально-трудовій сфері.

Метою соціально-комунікативного механізму є створення необхідних умов для демократизації соціально-трудових відносин, повного розкриття потенціалу системи соціального діалогу, а також досягнення в суспільстві соціальної злагоди й цілісності.

Виходячи з поставленої мети, соціально-комунікативний механізм державного регулювання соціально-трудових відносин спрямовано на вирішення таких завдань:

- формування дієвої системи соціального діалогу, що забезпечує залучення всіх суб'єктів соціально-трудових відносин

до управління соціально-економічними процесами в суспільстві;

- посилення соціальної відповідальності бізнесу й мотивації до праці найманих працівників;
- підтримка розвитку представницьких органів працівників і роботодавців, удосконалення організаційно-правового забезпечення їх діяльності;
- ініціювання розширення мережі органів, через які реалізується соціальний діалог на галузевому, територіальному і локальному рівнях управління, та створення передумов для реалізації їх рішень при формуванні державної соціальної політики;
- усунення суперечностей і непорозумінь щодо намірів, які відображають інтереси кожної зі сторін соціального діалогу;
- сприяння досягненню взаємного прагнення учасників соціально-трудових відносин до виконання укладених домовленостей, сприяння встановленню в суспільстві соціальної злагоди.

Серед основних принципів функціонування цього механізму слід виділити такі:

- сприяння держави розвитку соціального діалогу в соціально-трудовій сфері на демократичних засадах;
- законодавче забезпечення прав, повноважень та рівноправності сторін соціально-трудових відносин;
- обов'язковість урахування рішень соціальних партнерів при формуванні соціальної політики держави;
- відповідальність учасників соціально-трудових відносин за виконання прийнятих зобов'язань;
- контроль за функціонуванням системи соціального діалогу в соціально-трудовій сфері, виконанням досягнутих домовленостей, додержанням критеріїв репрезентативності сторін.

Реалізація завдань соціально-комунікативного механізму забезпечується в результаті взаємодії його структурних елементів, серед яких:

- система підтримки постійного переговорного процесу між представниками інститутів соціального діалогу (профспілок, об'єднань роботодавців та владних структур);
- постійно діючі органи (тристоронні комісії) з регулювання соціально-трудових відносин;
- встановлення й дотримання процедур узгодження інтересів і позицій сторін;
- кодифікація відносин соціального діалогу в законах України, нормативних документах органів державного управління;

- системи контролю за виконанням ухвалених договорів і угод;
- робота експертів партнерських відносин з аналізу стану та перспектив розвитку системи соціального діалогу.

Розбудова правових засад соціального діалогу в Україні почалася з прийняття в 1991 р. Закону України “Про зайнятість населення” [1]. Статтею 17 цього Закону передбачено для підготовки погоджених рішень щодо здійснення політики зайнятості створення координаційних комітетів сприяння зайнятості з представників профспілок, органів державного управління та підприємств.

Першим органом соціального діалогу став Український координаційний комітет сприяння зайнятості населення – постійно діючий тристоронній орган, утворений на громадських засадах з метою підготовки і прийняття погоджених рішень з питань політики зайнятості в країні.

Наступним кроком держави в налагодженні тристороннього соціального діалогу між представниками органів державної влади, роботодавців та найманих працівників стало створення в лютому 1993 р. Національної ради соціального партнерства (НРСП), яка стала постійно діючим консультативно-дорадчим органом при Президенті України. Практичний досвід діяльності НРСП за 12 років засвідчив необхідність реформування та внесення назрілих коректив у Положення про НРСП, спрямованих на посилення ролі тристороннього органу, який має бути сполучною ланкою між державою, профспілками й роботодавцями. Указом Президента України “Про розвиток соціального діалогу в Україні” від 29.12.2005 р. № 1871/2005 утворено Національну тристоронню соціально-економічну раду (НТСЕР), при цьому НРСП ліквідовано [6].

Наступним етапом розвитку НТСЕР стало прийняття Закону України “Про соціальний діалог в Україні”, згідно з яким вона визначалася як постійно діючий орган, що утворюється Президентом України для ведення соціального діалогу [7].

До основних завдань НТСЕР належать:

- вироблення консолідованої позиції сторін соціального діалогу щодо стратегії економічного і соціального розвитку України та шляхів вирішення існуючих проблем у цій сфері;
- підготовка та надання узгоджених рекомендацій і пропозицій Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України з питань формування і реалізації державної економічної та соціальної політики, регулювання трудових, економічних, соціальних відносин [7].

З метою сприяння врегулюванню колективних трудових спорів (конфліктів) Указом Президента України від 17.11.1998 р. № 1258/98 створено Національну службу посередництва і примирення (НСПП), яка є постійно діючим державним органом [2].

Основними завданнями НСПП є сприяння взаємодії сторін соціально-трудових відносин у процесі врегулювання колективних трудових спорів, що виникли між ними; прогнозування виникнення конфліктів та сприяння своєчасному їх вирішенню; здійснення посередництва та примирення під час вирішення таких спорів [2].

Особливу увагу НСПП приділяє питанням удосконалення взаємодії з центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, профспілками та роботодавцями, а також активна співпраця з НРСП, а з 2006 р. із знову створеною Національною радою. В практику роботи увійшли проведення семінарів, конференцій, круглих столів між сторонами соціального партнерства. Важливим фактором такої взаємодії є можливість залучення представників органів влади, профспілок та роботодавців у примирних процедурах як експертів, незалежних посередників і арбітрів.

Подальшим розвитком інституціональних і процедурних основ соціального діалогу стало прийняття:

- Закону України “Про колективні договори і угоди” (1993 р.) [3], розробленого з частковим урахуванням міжнародного досвіду, норм і положень конвенцій і рекомендацій МОП. Цим законом визначені сфери укладання колективних договорів і угод, суб’єкти переговорів, порядок ведення колективних переговорів і врегулювання розбіжностей, процедура підписання колективних договорів і угод, відповідальність сторін та інші норми;
- Закону України “Про профспілки, їх права та гарантії діяльності” (1999 р.) [5], який визначив, що “представництво інтересів членів профспілки у взаємовідносинах із роботодавцями, органами державної влади та органами місцевого самоврядування здійснюється на основі системи колективних договорів та угод, а також відповідно до законодавства”, тобто на принципі трипартизму;
- Закону України “Про організації роботодавців” (2001 р.) [4], що чітко визначив правові засади створення і діяльності організацій роботодавців та їх об’єднань. Принципово важливим є законодавче закріплення повноважень організацій роботодавців, їх відносин з органами державної влади та організаціями найманих працівників.

На сучасному етапі розвиток соціального діалогу в Україні відбувається за Програмою співробітництва між Міністерством соціальної політики України, соціальними партнерами та Міжнародною організацією праці "Гідна праця для України" на 2012–2015 рр. [8]. Цей документ є продовженням попередньої роботи із заохочення принципів гідної праці в Україні на основі тристороннього соціального діалогу, збалансованого підходу в політиці, поєднання економічного зростання та гідної зайнятості з соціальним розвитком та поліпшеними стандартами життя чоловіків і жінок. Програма гідної праці для країни (ПГПК) буде сприяти досягненню поставлених Україною цілей розвитку й національних пріоритетів. Відповідно до пріоритетів співробітництва між МОП та Україною на 2012–2015 рр., у Програмі встановлено основні результати, головні заплановані види діяльності та стратегії, потрібні для досягнення цілей і кінцевих підсумків. Для забезпечення ефективного виконання, моніторингу та оцінювання результатів досягнення цілей щодо гідної праці в Україні розроблено план реалізації ПГПК для України на 2012–2015 рр.

Важливим практичним кроком щодо реалізації ідеї соціального діалогу в нашій країні стало набуття чинності 18.01.2011 р. Законом України "Про соціальний діалог в Україні" [7].

Прийняття цього Закону наближує національне законодавство в цій сфері до загальноприйнятого рівня міжнародних норм і стандартів. Він врегульовує питання, які стосуються рівнів та сторін соціального діалогу (на національному рівні, галузевому, територіальному, локальному); репрезентативності, тобто можливості бути суб'єктом соціального діалогу на різних рівнях; форми здійснення соціального діалогу (обмін інформацією; консультації; узгоджувальних процедур; колективних переговорів з укладення колективних договорів і угод); органи соціального діалогу (Національна тристороння соціально-економічна рада та територіальні тристоронні соціально-економічні ради) та їх компетенція і повноваження та ін.

Грунтовно аналізувати досвід застосування Закону ще зарано, адже пройшло небагато часу з моменту його прийняття, а деякі його норми, що містилися у перехідних положеннях, набрали чинності зовсім нещодавно. Разом з тим, це не повинно стати перешкодою для внесення змін та доповнень для корекції тих норм, які навіть на рівні теоретичного аналізу демонструють свою неспроможність.

Зокрема, при підготовці остаточної редакції законопроекту не було враховано зауваження Міжнародного бюро праці (МБП),

викладених у його Меморандумі (направлений у 2009 р. до Міністерства соціальної політики України). Зауваження вказували на критичну невідповідність окремих положень законопроекту міжнародним зобов'язанням України.

Найбільше занепокоєння у МБП щодо цього Закону викликає підхід до питання репрезентативності. На думку міжнародної організації, ст. 5 та 6 Закону визначають критерії репрезентативності, які поодиночі або разом можуть завадити новим організаціям та таким, що зростають, брати участь у соціальному діалозі та колективних переговорах.

Керівні органи МОП вважають, що до того, як вводити поняття репрезентативності, уряд має забезпечити в країні середовище, в якому профспілкові організації та організації роботодавців, незалежно від їх належності до традиційних структур, могли б розвиватися та зростати.

Соціальний діалог, якщо відштовхуватись лише від тексту цього Закону, згодом має створення окремих "зон" для його застосування. Водночас зберігається проблема залучення до соціального діалогу тих секторів суспільства, окремих соціальних груп, які внаслідок обмеженості дії Закону фактично залишаються поза цим процесом.

Отже, критичні невідповідності, які існують у прийнятому Законі України "Про соціальний діалог в Україні", приховують у собі серйозну загрозу системі трипартизму. Вони здатні знищити існуючий хиткий баланс та монополізувати систему соціального діалогу за декількома організаціями, які одноосібно визначатимуть долю мільйонів працівників та роботодавців України.

IV. Висновки

За підсумками проведеного дослідження слід констатувати, що поряд зі значними позитивними напрацюваннями наявні серйозні проблеми розвитку державного регулювання соціального діалогу в соціально-трудовій сфері:

- неефективність та здебільшого формальний характер існуючої його моделі в Україні;
- застаріле, суперечливе законодавство у сфері праці та соціально-трудових відносин;
- обмеженість функцій Національної тристоронньої соціально-економічної ради;
- неналежне виконання державою своєї ролі й функцій у соціально-трудових відносинах;
- непрозора та неефективна система визначення репрезентативності учасників діалогу (особливо на національному рівні);

– низька культура соціального діалогу в суспільстві.

У вирішенні зазначених проблем провідною є роль держави, складність чіткого визначення якої полягає в тому, що, з одного боку, вона повинна створювати й постійно розвивати середовище здійснення соціального діалогу, а з іншого – сама є учасником процесів у соціально-трудовій сфері (як роботодавець, сторона колективно-договірних процесів тощо).

Список використаної літератури

1. Про зайнятість населення : Закон України від 05.07.2012 р. № 5067-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Про затвердження Положення про Національну службу посередництва і примирення : Указ Президента України від 17.11.1998 р. № 1258/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Про колективні договори і угоди : Закон України 01.07.1993 р. № 3356-XII // ВВР України. – 1993. – № 36. – Ст. 361.
4. Про організації роботодавців : Закон України від 24.05.2001 р. № 2436-III // ВВР України. – 2001. – № 32. – Ст. 171.
5. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15.09.1999 р. № 1045-XIV // Офіційний вісник України. – 1999. – № 39. – С. 10–18.
6. Про розвиток соціального діалогу в Україні : Указ Президента України від 29.12.2005 р. № 1871/2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
7. Про соціальний діалог в Україні : Закон України від 23.12.2010 р. № 2862-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
8. Програма співробітництва між Міністерством праці та соціальної політики України, соціальними партнерами та Міжнародною організацією праці “Гідна праця в Україні” [Електронний ресурс]. – Міжнародна організація праці, 2010. – Режим доступу: www.declaration.kiev.ua.

Стаття надійшла до редакції 16.06.2013.

Жадан А.В. Социально-коммуникативный механизм государственного регулирования социально-трудовых отношений: теория и перспективы применения

В статье определено содержание социально-коммуникативного механизма государственного регулирования социально-трудовых отношений, взаимосвязи и взаимозависимости его элементов. Обосновано состав и особенности применения присущих ему государственно-управленческих инструментов формирования и поддержания социального диалога в социально-трудовой сфере. Охарактеризовано перспективы применения социально-коммуникативного механизма в осуществлении государственного регулирования процессов социального диалога в социально-трудовой сфере.

Ключевые слова: социально-коммуникативный механизм государственного регулирования социально-трудовых отношений, государственно-частное партнерство, социальный диалог.

Zhadan O. Socio-communicative mechanism of state regulation of social-labor relations: theory and application prospects

The article defines the content of socio-communicative mechanism of state regulation of social-labor relations as a set of institutional, legal, economic activities and principles aimed at improving the state's influence on the functioning and development of the social dialogue. The aim of this mechanism is formulated as creation of the necessary conditions for the democratization of social-labor relations, the full disclosure of the potential of social dialogue and to achieve social cohesion in society and integrity. The tasks, solution of whose will contribute to achieving the goal of the proposed mechanism, are considered: the formation of an effective social dialogue, ensuring the involvement of all actors of social-labor relations in the management of socio-economic processes in society, strengthening social responsibility and motivation of employees, supporting representative bodies of workers and employers, improving organizational and legal support of their activities, eliminating contradictions and misunderstandings about intentions that reflect the interests of each actor in social dialogue. The principles on which the mechanism is based are revealed. They include: the state promoting of social dialogue in the social-labor issues on democratic principles, the legal protection of rights, powers and equal social-labor relations; mandatory consideration of the social partners decisions in shaping state social policy; responsibility of all actors of social-labor relations for the implementation of the commitments; monitoring of social dialogue in the social-labor issues, implementation of agreements and compliance representativeness criteria of the parties. The problems of state regulation of social dialogue in the social-labor issues are defined, including: ineffective and largely formal nature of its existing models in Ukraine, outdated and contradictory

legislation on social-labor relations; improper performance of state functions and its role in the social-labor relations, inefficient system of determining the representativeness of participants in the dialogue (especially at the national level) and others. Prospects of social-communication mechanism in the implementation of state regulation of social dialogue on social-labor issues are characterized.

Key words: *social-communicative mechanism of state regulation of social-labor relations, public-private partnership, social dialogue.*

УДК 331.108:342.5(477)

О.М. Приходько

кандидат наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИВЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ

У статті визначено сутність поняття “державна кадрова політика”; досліджено понятійно-категоріальний апарат державної кадрової політики; розглянуто основні теорії та підходи до вивчення державної кадрової політики.

Ключові слова: державна кадрова політика, персонал, кадри, кадровий корпус, кадровий потенціал, потенціал кадрів, резерв кадрів, синергетичний підхід, інституційний підхід, функціонально-структурний підхід, культурологічний підхід, системний підхід, ситуаційний підхід, рефлексивний підхід.

I. Вступ

Кадрова політика за своїм призначенням, змістом і роллю в системі державного управління є найважливішим соціально-політичним явищем у житті та діяльності будь-якої держави й суспільства. Для її успішного втілення в життя, насамперед, необхідне теоретичне обґрунтування державної кадрової політики.

Основи теорії кадрової політики в нашій країні стали предметно досліджувати порівняно недавно. За радянських часів ця тема була закритою. У кращому разі можна було в науковому плані говорити про форми й методи реалізації державної кадрової політики на рівні молодшої та середньої управлінської ланки. Унаслідок конфіденційності теми мова про формування кадрової політики на державному рівні не йшла. У сучасних умовах ситуація змінилася. Проблеми кадрової політики стали одними з найбільш актуальних у державному управлінні, адміністративному й трудовому праві, соціології управління, політології, історії.

Серед українських науковців, які досліджують теоретичні основи державної кадрової політики, слід виділити: К. Ващенко, О. Дьоміна, Ю. Ковбасюка, Г. Лелікова, В. Малиновського, В. Олуйка, Ю. Сурміна. Значний внесок у розвиток теорії кадрової політики держави зробили такі російські вчені, як: Е. Охотський, В. Черепанов, М. Шедій та інші. Підходи до вивчення державної кадрової політики розвивали у своїх теоріях А. Адлер, Т. Адорно, М. Вебер, Р. Даль, Г. Лассуел, К. Маркс, Г. Маркузе, Р. Міхельс, Г. Моска, В. Парето, Б. Скінер, З. Фрейд, Е. Фромм, К. Юнг.

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення сутності поняття “державна кадрова політика”; дослідження понятійно-категоріального апарату державної кадрової політики; розгляд осно-

вних теорій та підходів до вивчення державної кадрової політики.

III. Результати

Єдиного визначення державної кадрової політики в літературі та законодавстві не існує. Це, по-перше, пов'язано з багатозначністю цих понять, а, по-друге, з тим, що на різних етапах історичного розвитку відбувалися зміни в суб'єктах кадрової політики [4, с. 115].

У проєкті Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 рр. зазначено, що державна кадрова політика – це стратегія держави з формування та раціонального використання кадрового потенціалу суспільства [10].

В енциклопедичному словнику з державного управління запропоновано розширене його визначення: “Кадрова політика – один із найважливіших напрямів державного управління, орієнтований на потребу публічної адміністрації в кадрах, що полягає в стратегічній діяльності із цілевизначення, ідеологічного та програмного забезпечення формування, розвитку та використання кадрових ресурсів як визначального чинника ефективності системи органів публічної влади” [3, с. 305].

В. Малиновський тлумачить державну кадрову політику як стратегічну діяльність держави у сфері державної служби, головною метою якої є вдосконалення кадрового потенціалу, створення дієздатного державного апарату, спроможного ефективно реалізовувати завдання й функції держави шляхом професійного та сумлінного виконання державними службовцями покладених на них повноважень [5, с. 54].

На думку дослідника І. Мельника; “державна кадрова політика – це політика держави у сфері державної служби, головною метою якої є вдосконалення кадрового потенціалу, створення дієздатного державного апарату, спроможного ефективно здійснювати завдання та функції Української держави шляхом сумлінного виконання держа-

вними службовцями покладених на них службових повноважень” [6].

Відповідно до поглядів В. Олуйка, державна кадрова система – це система організаційних, правових та інших заходів уповноважених державою суб’єктів щодо формування кадрового забезпечення органів держави, державних підприємств, установ і організацій, що забезпечують виконання функцій держави [7, с. 21].

О. Дьомін, Г. Леліков, В. Сороко під державною кадровою політикою розуміють державну стратегію, що виражає волю народу, політичний курс роботи з кадрами на загальнодержавному рівні, стратегію формування, розвитку та раціонального використання кадрів, усіх людських ресурсів держави. Тільки на загальнодержавному рівні кадрова політика як частина державної політики в цілому є інтегральним відображенням групових, місцевих, корпоративних та інших інтересів, стає власне політичною стратегією [2].

За визначенням В. Приходько, державна кадрова політика визначає місце й роль кадрів у суспільстві, мету, завдання, найважливіші напрями та принципи роботи державних структур з кадрами, головні критерії їх оцінювання, шляхи вдосконалення підготовки та підвищення кваліфікації, раціональне використання кадрового потенціалу [9].

Є. Охотський головним змістом державної кадрової політики вбачає адекватні заходи з розвитку кадрового потенціалу, оволодіння сучасними формами й методами підбору, використання та оцінювання кадрів, заходи щодо мотивації праці, формування резерву й організації професійного навчання кадрів [8, с. 494].

На думку Ю. Ковбасюка, державна кадрова політика – це цілеспрямована стратегічна діяльність держави, пов’язана з плануванням та прогнозуванням формування, професійного розвитку й раціонального використання кадрів, усіх трудових ресурсів України, визначенням цілей і пріоритетів кадрової діяльності [1, с. 3].

З багатьох підходів до визначення цього явища оптимальним, на наш погляд, є таке: кадрова політика – це система теоретичних знань, поглядів, установок державних органів, недержавних організацій, посадових осіб, спрямована на встановлення стратегії, принципів і пріоритетів цієї політики, на визначення кадрової доктрини, ефективних форм і методів кадрової діяльності.

Кадрова політика – явище багаторівневе. Існує загальнонаціональна кадрова політика, зумовлена історичними та політичними традиціями, менталітетом народу, уподобаннями політичних лідерів. Розрізняють державну та регіональну кадрову політику, а також кадрову політику в органах місцевого

самоврядування. У недержавному, приватному секторі є своя корпоративна, приватна та навіть особиста кадрова політика.

У загальнонаціональній кадровій політиці кадрова політика держави посідає центральне місце, оскільки держава є ядром політичної системи суспільства. Головна вимога до всіх рівнів кадрової політики полягає в тому, що вони не повинні суперечити ні концептуально, ні нормативно державній кадровій політиці. У теорії кадрової політики особливе місце посідає її термінологія, понятійний апарат. Це означає, що всі, хто займається кадровою роботою, повинні говорити однією професійною мовою. Понятійний апарат – найважливіша складова методології кадрової політики, що характеризує якості, ознаки та сторони кадрової діяльності. Останнім часом у сфері кадрових процесів і відносин з’явилися нові терміни, які відображають новації реальної кадрової діяльності, такі як: кадровий менеджмент (управління), організаційно-кадровий аудит (перевірка), кадровий моніторинг (спостереження), кадровий консалтинг (консультування), кадровий контролінг (контроль), лізинг кадрів (тимчасовий обмін управлінцями між державною та недержавною сферами), скринінг кадрів (відсів непридатних, звільнення) тощо [11, с. 11].

Розглянемо також поняття “персонал”, “кадри”, “кадровий корпус”, “кадровий потенціал”, “потенціал кадрів”, “резерв кадрів”, які є невід’ємною частиною понятійно-категоріального апарату державної кадрової політики.

Персонал – це весь особовий склад працюючих у тій чи іншій організації; це постійні й тимчасові співробітники, основні та допоміжні.

Кадри – це частина персоналу, яка становить кістяк організації й виконує основні її функції. До кадрів органів державної влади належить та частина персоналу цих органів, яка безпосередньо виконує функції державної влади. Це, насамперед, політичні та лінійні керівники, посадові особи, які мають у своєму підпорядкуванні фахівців, допоміжний та іншої персонал, це ті особи, які самостійно приймають рішення.

Кадровий корпус – це професійно підготовлені фахівці різної кваліфікації, здатні за своїми особистими діловими якостями та освітою компетентно виконати функції державного управління.

Кадровий потенціал – це сукупність соціальних можливостей людей, зайнятих у всіх сферах життя суспільства, держави, організації, які можуть бути приведені в дію, використані для вирішення певних завдань, проблем, досягнення поставлених цілей.

Потенціал кадрів – це головне конкурентне багатство організації, яке визначається на основі узагальнення потенціалу співробі-

тників і введення додаткових характеристик, що відображають особливості колективної професійної діяльності.

Кадровий резерв – це спеціально сформована на основі встановлених критеріїв група перспективних службовців, які володіють необхідними для висунення професійними, діловими й морально-психологічними якостями, позитивно виявили себе на займаних посадах, пройшли необхідну підготовку та призначені для заміщення чергових посад [12, с. 5–6].

У науковій літературі виділяють п'ять основних концепцій вивчення кадрів:

1. Кадри як трудові ресурси. Замість людини тут розглядається лише її функція – праця, що вимірюється робочим часом і зарплатою. Ця концепція знайшла своє відображення в тейлоризмі та марксизмі.

2. Кадри як персонал. Тут людина розглядається через формальну роль – посаду. Ця концепція знайшла відображення в теоріях раціональної бюрократії, в теорії організацій, теорії управління, де управління персоналом здійснюється через адміністративні механізми (принципи, методи, повноваження, функції).

3. Кадри як непоновлюваний ресурс. Тут людина розглядається вже не як посада (елемент структури), а як елемент соціальної організації в єдності трьох основних компонентів (трудова функція, соціальних відносин, стану працівника).

4. Кадри як умова. Тут людина – головний суб'єкт організацій і особливий об'єкт управління, який не може розглядатися як ресурс. Відповідно до цієї концепції стратегія та структура організації будуються, виходячи з бажань та здібностей людини.

5. Кадри як соціальна субстанція суб'єктів тих організацій, в яких вони працюють. Кадри військових органів уособлюють собою війська, кадри педагогів – навчальні заклади, медичних працівників – медустанови тощо. Ця концепція ґрунтується на соціологічній аксіомі про те, що суспільство складається з людей і відносин між ними. Все інше в цьому суспільстві – результат (продукт) людських відносин: економічних, політичних, демографічних тощо. Люди – це елементи соціальної субстанції суспільства, а відносини між ними пов'язують ці елементи в єдине.

При вивченні проблем кадрової політики використовуються такі класичні теорії та підходи:

1. Теорія політичного лідерства дає змогу розкрити особистісні характеристики кадрових процесів. Згідно із цією теорією лідерство як соціальне явище виникає при взаємодії навіть двох людей, не кажучи вже про більшу їх кількість. У результаті такої взаємодії одна зі сторін, потенційно більш

“сильна”, справляє домінуючий вплив на іншу і виявляє себе як “лідер”, який визначає напрямки руху учасників взаємодії.

Суспільство відповідно до потреб і можливостей своїх членів породжує лідерів, які в концентрованому вигляді виражають потреби своїх соціальних груп. Породивши до життя суб'єкта влади – лідера, суспільство ніби завершує безпосередню місію створення влади та “делегує” свої організаційні функції цим лідерам. Лідери формують “команди”, за допомогою яких здійснюють свої владні повноваження.

Таким чином, у системі державної влади явище лідерства є базисним. Спочатку виявляються лідерські якості, необхідні для тієї чи іншої сфери державної служби, а потім відбувається процес трансформації неформального лідера у формального політичного лідера чи державного службовця того чи іншого рангу. При цьому лідерські якості можуть виявлятися в одній сфері діяльності та бути відсутніми в іншій; бути присутніми в один період часу і не бути в інший; можуть втрачатися абсолютно чи щодо нових членів групи.

2. Теорія правлячих еліт є логічним продовженням способу пізнання кадрових процесів. У своїй сукупності лідери завдяки своїй культурній та інтелектуальній перевазі над масами утворюють особливий прошарок – еліту.

Соціальна сутність лідерів і еліт одна – вони справляють визначальний вплив на соціальних суб'єктів, що взаємодіють з ними, за рахунок накопиченої енергії, фізичних, духовних і соціальних сил. Відмінності – в обсязі суб'єктів, соціальному просторі й засобах впливу. Лідери поодиночки впливають в межах особистого спілкування засобами, закладеними в них природою та суспільством. Еліта поширює свій вплив за межі особистого спілкування на певну територію. При цьому політична еліта формує у своєму середовищі лідерів вищого рангу.

Таким чином, теорія еліт розкриває не тільки природу, а й соціальні механізми кадрових процесів в органах влади.

3. Теорія раціональної бюрократії дає змогу розмежувати технології кадрових процесів у владних структурах, неоднорідність і багатоступовість кадрової ієрархії. У 20-х рр. XX ст. для вивчення специфіки державного адміністрування відокремилась особлива галузь знання – державне управління. Визнання державного управління як самостійного виду діяльності, що вимагає особливих знань і навичок, означало, що для його здійснення необхідні професіонали. Бюрократія набувала статусу значущої групи не тільки для держави, а й для суспільства, бо її сфера компетенції включала вже управління громадськими справами.

4. Природничонаукова теорія використовується для опису державної кадрової політики та способів її реалізації, пояснення кадрових подій законами, що мають силу в природничих науках. Так, подібно до організму, держава, її органи та кадри розвиваються, і в процесі диференціації своїх функцій підвищують взаємозалежність. У державі між окремими її органами існує поділ праці, подібний тому, що притаманний органам живої істоти.

5. Психологічні теорії дають можливість зрозуміти й оцінити якості кадрів, розглянути державну структуру, елементи якої тісно пов'язані та утворюють одне ціле. Кожен елемент цієї цілісності має свою функцію, яка виявляється в здійсненні певної діяльності.

6. Згідно з марксистською соціологією характер матеріальних виробничих відносин виявляється в поділі праці та формі власності, а дійсну основу суспільства утворює практичний зв'язок людей, зумовлений потребами й способом виробництва матеріального життя. Цей зв'язок виникає на початку існування людини як суспільної істоти та в ході подальшого розвитку набуває нових форм.

7. Синергетичний підхід до вивчення кадрових процесів полягає в поданні кадрових процесів як самоорганізованих і соціоприродних, що не дає змогу нав'язувати їм шлях розвитку, а, навпаки, змушує глибше осягати свою соціальну сутність і сприяти власним тенденціям, вчитися відповідати їм, слідувати мудрості "природності, ненасильства над природою" [12, с. 9].

8. Інституційний підхід – це підхід, за якого предметом вивчення обирається сукупність установ, що беруть участь у розробці та прийнятті управлінських рішень; державні органи різних рівнів, інститути політичного опосередкування (партії та рухи, групи інтересів тощо), кількість і якість їх кадрового потенціалу.

9. Функціонально-структурний підхід передбачає концентрацію уваги дослідника на класифікації функцій, диференціації структурних підрозділів, організаційних ресурсів державних органів, системи управління в цілому, стану, ролі та значення в цій системі трудових ресурсів.

10. Культурологічний підхід передбачає аналіз процесу прийняття й здійснення державно-управлінських рішень під кутом зору політичної та професійної культури. Досліджуються моральні цінності, принципи, переконання, поведінка суб'єктів адміністративно-правових відносин.

11. Існує також системний підхід, коли державна кадрова політика розглядається як система зі своїми системоутвірними елементами й наявністю нових інтегративних якостей, властивих її елементам.

12. Ситуаційний підхід виходить з твердження, що ефективність управлінського

впливу суб'єкта визначається конкретною ситуацією й найбільш продуктивним є той вплив, який більше відповідає ситуації, що склалася, а для цього необхідна якісна підготовка управлінських кадрів.

13. Рефлексивний підхід передбачає постійний контроль, самоаналіз і оцінку перебігу та результатів управлінської діяльності [8, с. 12].

IV. Висновки

У статті визначено сутність поняття "державна кадрова політика" як системи теоретичних знань, поглядів, установок державних органів, недержавних організацій, посадових осіб, спрямованої на встановлення стратегії, принципів і пріоритетів цієї політики, на визначення кадрової доктрини, ефективних форм і методів кадрової діяльності.

Досліджено понятійно-категоріальний апарат державної кадрової політики.

Розгляд основних теорій та підходів до вивчення державної кадрової політики довів, що розробка, збагачення й удосконалення сучасної державної кадрової політики вимагає теоретичного осмислення всіх її елементів.

Список використаної літератури

1. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : наук. доп. / авт. кол.: Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та ін. – К. : НАДУ, 2012. – 72 с.
2. Дьомін О. Державна кадрова політика: система роботи з кадрами державної служби [Електронний ресурс] / О. Дьомін, Г. Леліков, В. Сороко // Вісник державної служби України. – 2001. – № 2. – Режим доступу: http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=37667&cat_id=37402.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
4. Кравченко Т.А. Формування державної кадрової політики у сфері державного управління: концептуальні засади та особливості / Т.А. Кравченко // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2011. – № 2. – С. 115–121
5. Малиновський В. Державне управління : навч. посіб. / В. Малиновський. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.
6. Мельник І.М. Особливості державної кадрової політики у сфері вдосконалення механізмів добору персоналу державної служби [Електронний ресурс] / І.М. Мельник. – Режим доступу: www.academy.gov.ua.
7. Олуйко В.М. Кадри регіонів України: становлення та розвиток : монографія / В.М. Олуйко ; за ред. Н.Р. Нижник, Г.І. Лелікова. – К. : Наук. світ, 2001. – 237 с.

8. Охотский Е. Книга работника кадровой службы : учеб. справоч. пособ. / Е. Охотский. – М. : Экономика, 1998. – С. 494.
9. Приходько В.А. Місцева влада у світлі сучасної державної кадрової політики [Електронний ресурс] / В.А. Приходько // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : ХарPI НАДУ "Магістр", 2009. – Вип. 1 (24). – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2009-1/doc/4/04.pdf>.
10. Стратегія державної кадрової політики України : [проект] : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rv.gov.ua/sitenew/data/upload/photo/strategia.pdf>.
11. Черепанов В.В. Государственная кадровая политика и кадровая деятельность в системе гражданской службы : учеб. пособ. / В.В. Черепанов. – М. : Финакадемия, 2009. – Ч. 1. – 144 с.
12. Шедий М.В. Государственная кадровая политика и механизм ее реализации в вопросах и ответах : учеб.-метод. пособ. / М.В. Шедий. – Орел : Изд-во редакции журнала "Образование и общество", 2006. – 112 с.

Стаття надійшла до редакції 23.08.2013.

Приходько О.М. Теоретические подходы к изучению государственной кадровой политики

В статье определена сущность понятия "государственная кадровая политика"; исследован понятийно-категориальный аппарат государственной кадровой политики; рассмотрены основные теории и подходы к изучению государственной кадровой политики.

Ключевые слова: государственная кадровая политика, персонал, кадры, кадровый корпус, кадровый потенциал, потенциал кадров, резерв кадров, синергетический подход, институциональный подход, функционально-структурный подход, культурологический подход, системный подход, ситуационный подход, рефлексивный подход.

Prykhodko O.M. Theoretical approaches of the study of cadre policy

In article was defined the essence of the concept of "cadre state policy", explored conceptual-categorical apparatus of cadre state policy, considered the basic theories and approaches of the study of cadre policy.

Cadre state policy in its purpose, meaning and role of public administration is the most important socio-political phenomenon in the life and activities of any state and society. For its successful implementation first of all it's necessary theoretical justification of cadre state policy.

Cadre state policy – a system of theoretical knowledge, beliefs, attitudes of public authorities, nongovernmental organizations, officials, aimed at establishing strategies, policies and priorities of this policy, the definition of personnel doctrine, effective forms and methods of personnel.

Conceptual apparatus – this is the most important part of the methodology of cadre state policy, characterizing quality attributes and sides of the frame.

Recently, in the field of cadre processes and relationships, new terms that reflect the real innovation of human resources, such as cadre management (governance), organizational and human resources audit (inspection), cadre monitoring (supervision), human services (counselling) cadre controlling (control), staff leasing (temporary exchange managers between public and private spheres) screening rate (elimination of useless, dismissal) and others.

In the scientific literature are select five basic concepts of learning cadre: cadre – as workforce, cadre – as personnel, cadre – as non-renewable resource, cadre – as a condition; cadre as a social substance of individuals of those organizations in which they work and represents these individuals.

In studying the problems of personnel policy, the following classical theories: theory of political leadership, theory of ruling elites, theory of rational bureaucracy, natural-science theory, psychological theory, Marxist sociology.

Key words: cadre state policy, personnel, cadre, cadre corps, cadre potential, potential of cadre, reserve of cadre, synergistic approach, institutional approach, functional-structural approach, cultural approach, system approach, situational approach, reflective approach.

УДК 351

Л.С. Коновалов

Головне управління державної служби України у Харківській області

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО АУДИТУ ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНИХ КОШТІВ

У статті узагальнено теоретичні засади формування механізму державного аудиту ефективності публічних коштів. Визначено співвідношення між поняттями “фінансовий аудит” та “аудит ефективності”. Розглянуто види аудиту ефективності залежно від об’єкта перевірки. Обґрунтовано роль аудиту ефективності публічних коштів у підвищенні якості державного управління.

Ключові слова: державний фінансовий контроль, державний аудит ефективності, фінансовий аудит.

I. Вступ

На сучасному етапі розвитку вітчизняної економіки відчутно позначилася потреба в активізації інструментів державного впливу на соціально-економічні процеси. Ключовими стають стратегічно-забезпечувальні функції держави зі зростанням ролі контрольних форм їх реалізації. Однак система державного фінансового контролю в Україні характеризується роз’єднаністю ланок, слабкою орієнтацією на результати роботи державних органів та органів місцевого самоврядування. Реальні концептуальні підходи до формування в країні сучасної системи державного контролю наразі не розроблено, не вирішено проблеми його нормативно-правової бази, низькими темпами відбувається впровадження прогресивних форм, видів та методів контрольної діяльності. Проте економічні функції держави розвиваються, трансформуються, адаптуються до нових умов. Так, фінансовий контроль активно переходить від традиційної перевірки адресності, доцільності та юридичного обґрунтування розподілу бюджетних асигнувань до контролю за ефективним, результативним й економічним використанням державних ресурсів. Це зумовлює необхідність теоретичного обґрунтування концептуальних підходів до його здійснення.

Наукові й практичні проблеми розбудови вітчизняної системи державного фінансового контролю знайшли відображення в численних публікаціях М. Голованя, В. Мельничука, Н. Рубан, В. Симоненка, І. Стефанюка, І. Чумакової та ін. Разом з тим слід відзначити недостатність теоретико-методологічного обґрунтування використання механізмів аудиту ефективності державних ресурсів. Очевидною є обмеженість застосування на практиці вже наявних наукових рекомендацій через їх слабе теоретичне опрацювання. Недостатньо фундаменталь-

них наукових праць, у яких досліджено можливості та переваги аудиту ефективності державних фінансових коштів, який поки що не став повсякденним інструментом роботи державних контрольних органів. З огляду на це відчувається нагальна потреба в розробці комплексної теоретичної бази аудиту ефективності, механізмів його реалізації, на що й орієнтоване дослідження.

II. Постановка завдання

Метою статті є узагальнення теоретичних засад формування механізму державного аудиту ефективності публічних коштів та обґрунтування ролі аудиту ефективності в підвищенні якості державного управління.

III. Результати

Аудит ефективності – відносно новий вид аудиту, це сфера, роль якої безупинно змінюється і яка має значні потенційні можливості. Аудит ефективності (поряд з традиційним аудитом фінансової діяльності) має відігравати більшу роль у структурі обліку в межах державної контрольної системи, бо його мета – дати гарантії ефективного використання державних ресурсів.

Згідно з міжнародними стандартами аудиту (INTOSAI), існує кілька видів аудиту:

- фінансовий аудит – перевірка правильності або відповідності, що охоплює вивчення й оцінювання фінансових записів, аудит фінансових систем і транзакцій, перевірку відповідності чинним нормам;
- аудит ефективності, який охоплює аудит адміністративної діяльності, аудит ефективності трудових ресурсів, аудит ефективності з метою досягнення результатів [2].

Як показує міжнародний досвід, при проведеному внутрішнього та зовнішнього аудиту акцент роблять або на пошуку помилок, порушень, відступів від законів і правил, ознак зловживань та нецільового використання, або на перевірці того, наскільки ефективно були витрачені кошти з урахуванням конк-

ретних досягнутих результатів. У першому випадку мова йде про аудит правильності (фінансовий аудит), у другому – про аудит ефективності [5].

Виникнення аудиту ефективності як особливого виду контролю можна віднести до 70-х рр. XX ст., коли в Лімській декларації керівних принципів контролю вперше було застосовано термін “аудит ефективності” (1977 р.). У декларації наголошено, що, крім фінансового аудиту (перевірка цільового використання коштів та ведення фінансової звітності), важливість якого беззаперечна, є також інший вид контролю: його завдання дещо інше – визначити, наскільки ефективно та економно витрачаються державні кошти [6]. Такий контроль включає не тільки специфічні аспекти управління, а й усю управлінську діяльність, у тому числі “організаційну та адміністративну системи”. Інституціоналізація нового виду контрольної діяльності пов’язана, по-перше, з тенденціями підвищення ролі державних фінансів в економіці розвинених країн; по-друге, з розвитком систем державного фінансового контролю, коли контроль тільки за розподілом та обліком витрачання державних коштів уже не відповідає потребі ефективного державного управління; по-третє, з необхідністю підвищення ефективності систем контролю, особливо внутрішнього (відомчого).

У загальній постановці проблеми аудит ефективності використання ресурсів являє собою інформаційно-прозору, достовірну перевірку діяльності економічних суб’єктів у галузі використання різних ресурсів. Особливим різновидом аудиту ефективності є аудит ефективності витрачання коштів державного бюджету (аудит ефективності бюджетних витрат), орієнтований на активізацію контролю над бюджетним процесом не тільки на стадії розподілу та доведення державних коштів до їх споживачів, а й включаючи оцінювання ефективності, доцільності та результативності бюджетних витрат. Таким чином, забезпечується контроль над прийняттям економічних рішень з погляду їх результативності.

Згідно з Міжнародною організацією вищих контрольних органів, аудит ефективності – це аудит адміністративної діяльності, який вивчає ефективність використання трудових і матеріальних ресурсів з метою надання замовнику рекомендацій щодо досягнення кращих результатів [6].

І. Стефанюк визначає аудит адміністративної діяльності (аудит ефективності) як форму контролю, яка є сукупністю статистичних, ревізійних і аналітичних дій, спрямованих на визначення рівня ефективності державних вкладів у процесі реалізації запланованих цілей, встановлення факторів, які перешкоджають досягненню максималь-

ного результату при використанні визначеного обсягу трудових, матеріальних і фінансових ресурсів, та обґрунтування пропозицій щодо підвищення ефективності використання державних ресурсів [4].

У практиці аналізу й контролю над бюджетним процесом поки переважає підхід, пов’язаний з виконанням бюджетних призначень. Маються на увазі об’ємні параметри надходження коштів, касове виконання бюджету по міністерствах і відомствах при фінансуванні видатків у межах бюджетних призначень (головним тут є з’ясування причин відхилень обсягів фінансування від бюджетних призначень). При цьому дуже важко пов’язати практику оцінювання виконання видаткової частини бюджету (з погляду зміни потреб у фінансуванні витрат через зовнішні причини – інфляція, форс-мажорні обставини тощо) зі спробами оцінити ефективність використання бюджетних коштів.

Аудит ефективності відрізняється від перевірок цільового характеру витрачання державних коштів. Ця форма контролю повинна включати не лише аналіз результативності бюджетних проектів і програм, повинен здійснюватися комплексний аналіз причин неефективного використання державних коштів на основі рекомендацій щодо вдосконалення бюджетного процесу, чинного законодавства та всієї економічної політики держави.

Нова форма контролю забезпечує розширення “поля фінансового контролю” за межі суто формальних оцінок розподілу ресурсів і доведення їх до конкретних економічних об’єктів, що їх освоюють; комплексний аналіз причин та факторів неефективного використання державних коштів за окремими розпорядниками бюджетних коштів (разом з економічними, правовими й адміністративно-управлінськими проблемами); створення умов для активізації боротьби з корупцією в органах державної влади шляхом надання інформації про реальний стан справ щодо використання державних коштів [1].

Аудит ефективності умовно можна поділити на три категорії: спеціальний; організаційний, або галузевий; функціональний, або програмний [4].

Спеціальний аудит зумовлено потребами адміністрації або організації, що стоїть вище. Предметом цього аудиту може бути діяльність окремої установи з метою пошуку резервів покращення роботи щодо зменшення витрат або визначення причин неефективності окремої функції управління (надання послуг, зростання дебіторської заборгованості в окремому підрозділі тощо).

Організаційний чи галузевий аудит, здійснюють, як правило, досліджуючи систему, галузь, компанію, міністерство тощо. Він має вигляд комплексу заходів з перевірки орга-

нів державної влади з метою оцінювання ефективності, економічності та рентабельності управлінської діяльності, впливу цієї діяльності на різні соціально-економічні відносини, а також з метою надання рекомендацій, спрямованих на подальше підвищення результативності роботи цих органів. Основна увага в цьому випадку приділяється вивченню того, наскільки ефективно й продуктивно взаємодіють органи управління, зокрема в процесі використання бюджетних коштів.

Функціональний (програмний) аудит стосується однієї або декількох функцій чи програм і спрямований на оцінювання відповідності отриманих результатів поставленим завданням. Програма може охоплювати як окрему галузь, міністерство чи підприємство, так і декілька. Наприклад, державна програма розвитку передбачає фінансування капітальних вкладень як із бюджету, так і за рахунок коштів підприємств, населення, інвесторів. Крім того, асигнування з бюджетів отримують ряд міністерств, відомств, підприємств. Отже, метою функціонального аудиту можна вважати аналіз стану виконання бюджетної програми, рівень досягнення запланованих цілей та підготовку пропозицій щодо подальшого вдосконалення функціонування програми, продовження її реалізації.

Аудит ефективності, не підміняючи й не скасовуючи аудиту правильності, дає змогу отримати більш точні та повні дані про конкретні результати використання бюджетних коштів. Аудит правильності слід розглядати як перший крок в оцінюванні ефективності діяльності органу чи організації сектору державного управління.

Згідно з документами міжнародних організацій вищих органів державного контролю [6], до основних питань проведення аудиту ефективності належать:

- економічність (economy) використання ресурсів – придбання ресурсів у достатній кількості й потрібної якості за мінімальних витрат;
- ефективність (efficiency) використання ресурсів – досягнення максимально можливої віддачі від наявних ресурсів для кожного виду діяльності;
- результативність (effectiveness) – відповідність фактичних результатів запланованим; іншими словами, прагнення до того, щоб діяльність забезпечувала на виході очікуваний результат.

При проведенні аудиту ефективності, як правило, розглядають і такі важливі питання, як: склад показників ефективності; надійність систем отримання інформації для формування цих показників; рівень і якість бюджетних послуг, при оцінюванні яких велика увага приділяється результатам опитувань споживачів цих послуг; вплив ре-

зультатів роботи організації, що перевіряється, та результатів реалізації програм на навколишнє середовище; адекватність системи управлінського контролю.

У сегменті аудиту ефективності використання державних коштів необхідно виділити два основних напрями:

1) аудит ефективності використання державних ресурсів, об'єктом якого є вся сфера державних активів і ресурсів, включаючи майно та природні ресурси;

2) аудит ефективності витрачання коштів державного та місцевих бюджетів.

Сьогодні основна увага повинна бути приділена контролю за ефективністю бюджетних витрат, враховуючи актуальність цієї проблеми в умовах певної напруженості з фінансуванням багатьох важливих (особливо в соціальному плані) статей бюджету, необхідності коригування окремих напрямів бюджетних витрат [3].

Аудит ефективності повинен стати невід'ємною частиною стратегії аудиту нарівні з фінансовим аудитом та іншими його видами, враховуючи, що перевірка з позицій оцінювання тільки окремих операцій та факторів не забезпечує повної оцінки комплексних державних витрат і не здатна виявити їх соціальний та економічний ефект. Загальна орієнтація контролю за ефективністю передбачає виявлення цих видів ефекту, однак вони мають певні відмінності в плані, поперше, визначення показників результатів діяльності або кількісного вираження програмних цілей витрачання ресурсів; по-друге, планування результатів діяльності та визначення бажаного рівня досягнення окремих показників ефективності. Це пов'язано з особливостями оцінок соціальних результатів витрат або параметрів економічного розвитку. Контроль (аналіз) за ефективністю соціальних результатів стає схожим на оцінювання програм, яке використовується. Однак треба зауважити, що оцінювання програм є більш комплексним порівняно з контролем за ефективністю і, крім оцінювання економічності, ефективності та результативності державних програм, передбачає аналіз:

- цілей програми, включаючи оцінювання адекватності цілей виявленим потребам, а також механізму здійснення програми й досягнення зазначених цілей;
- ефективності програми з погляду визначення всіх її результатів, включаючи неясні, а також встановлення причинно-наслідкового зв'язку між отриманими ефектами та програмою.

Аудит ефективності набуває все більшої актуальності, це пов'язано з формуванням відповідних передумов і умов, що визначають динамізм відносин у галузі контролю та необхідність трансформації відносин у сфе-

рі використання державних ресурсів. Ідеться, зокрема, про те, що:

- аудит – це найчастіше комплексний процес поєднання фінансового аудиту та аудиту ефективності;
- підвищується відповідальність за витрачання державних коштів, використання їх цілеспрямовано, кваліфіковано, економічно й ефективно;
- відповідальність за використання ресурсів стає все більш реальною, вимоги в плані виконання законодавчо-правових норм у регулюванні ресурсно-майнових відносин посилюються;
- посадові особи, пов'язані з використанням державних коштів, зобов'язані здійснювати контроль над виконанням намічених цілей, завдань у галузі збереження коштів, надання достовірної інформації щодо цих процесів;
- аудит звітності державних організацій стає важливим сегментом громадського контролю та підзвітності;
- контроль за ефективністю використання державних коштів повинен мати значний рівень незалежності, це є передумовою його достовірності та результативності.

Функціонально аудит ефективності розширює межі традиційного контролю та обліку в плані загальних оцінок формального спрямування фінансових коштів з орієнтацією на контроль за досягненням певних цілей при витрачанні коштів.

Упровадження контролю за ефективністю означає розширення сфери контролю за межі звичайної перевірки відповідності витрат нормам, бюджетним статтям та інструкціям. При цьому все більше уваги необхідно приділяти висвітленню не тільки випадків невідповідності витрат нормам, але також ситуаціям, у яких наявні надмірні, необґрунтовані витрати, марнотратство й неефективне використання державних коштів. Практично йдеться про вихід аудиту на новий рівень, коли він стає аудитом здорового глузду, достовірності, результативності та економічності.

IV. Висновки

Можливості аудиту ефективності в плані активного стимулювання кваліфікованого управління є важливим фактором в еволюції реформи державних фінансів. Аудит ефективності повинен забезпечити необхідний зв'язок з процесом економічного розвитку за допомогою обліку факторів, що за-

безпечують підвищення якості управління. У загальній постановці мета аудиту ефективності – оцінювання ефективності та результативності чинних правил, норм або програм з управління фінансами в публічному секторі з погляду досягнення кінцевих результатів у соціальній, економічній чи інших сферах для задоволення інтересів громадян. Обов'язковою умовою аудиту ефективності має бути вироблення рекомендацій з ліквідації виявлених недоліків і порушень, а також поліпшення роботи органів державної влади.

Враховуючи, що сучасна система державного фінансового контролю України перебуває в стадії становлення, аудит ефективності, орієнтований на оцінювання використання публічних ресурсів, набуває важливого значення. З огляду на це в плані науково-методичного та організаційного забезпечення доцільно сконцентрувати зусилля на аудиті ефективності бюджетних витрат. У подальшому логічним буде розширення його принципів підходів до оцінювання діяльності державних органів.

Список використаної літератури

1. Гончаренко М.В. Теоретико-методологічні основи аудиту ефективності бюджетних коштів / М.В. Гончаренко // Теорія та практика державного управління: зб. наук. праць. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2011. – Вип. 3 (34). – С. 177–182.
2. Рубан Н.І. Аудит ефективності бюджетних коштів / Н.І. Рубан // Фінанси України. – 2004. – № 1. – С. 138–143.
3. Рудніцька Р. Проблеми та перспективи запровадження аудиту ефективності в Україні / Р. Рудніцька // Ефективність державного управління. – 2010. – № 22. – С. 26–31.
4. Стефанюк І.Б. До нової якості бюджетного контролю через аудит ефективності / І.Б. Стефанюк // Фінансовий контроль. – 2003. – № 2 (15). – С. 10.
5. Чумакова І. Аудит ефективності: зарубіжний досвід та українські реалії / І. Чумакова // Бухгалтерський облік і аудит. – 2009. – № 1. – С. 56–62.
6. The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://intosai.connexccchoosing.net/en/portal/documents/intosai/general/lima_declaration/index.php?article_pos=1.

Стаття надійшла до редакції 18.08.2013.

Коновалов Л.С. Теоретические основы формирования механизма государственного аудита эффективности публичных средств

В статье обобщены теоретические основы формирования механизма государственного аудита эффективности публичных средств. Определены соотношения между понятиями

“финансовый аудит” и “аудит эффективности”. Рассмотрены виды аудита эффективности в зависимости от объекта проверки. Обоснована роль аудита эффективности публичных средств в повышении качества государственного управления.

Ключевые слова: государственный финансовый контроль, государственный аудит эффективности, финансовый аудит.

Konovalov L. The theoretical basis for formation of the mechanism of government efficiency audit of public funds

The paper summarizes theoretical bases for formation of the mechanism of government efficiency audit of public funds.

The correlation between the concepts of “financial audit” and “performance audit” is determined. Efficiency audit is different from financial audit because it includes not only the cost effectiveness analysis of projects and programs. Within efficiency audit should be a comprehensive analysis of the causes of inefficient use of public funds on the basis of recommendations to improve the budget process, all applicable laws and economic policies.

Audit efficiency without replacing or canceling audit correctness, provides a more accurate and comprehensive data on the specific results of the budget.

Kinds of efficiency audit are verified based on object: special, organizational or sectoral, functional or program.

The main issues of effectiveness audit include: economy-acquisition of resources in sufficient quantity and right quality at the lowest cost; efficiency-achieving the highest possible return on the resources available for each activity; effectiveness – matching actual results with planned to ensure that the activities provided at the output of the expected result.

The role of effectiveness audit of public funds to improve the quality of public administration is grounded. Efficiency audit should provide an essential link with the process of economic development by keeping the factors that increase the quality of governance. It determined that the purpose of the audit is to assess the effectiveness of the efficiency and effectiveness of existing rules, regulations or programs on financial management in the public sector in terms of achieving outcomes in social, economic and other areas to meet the interests of citizens. Obligatory condition of efficiency audit shall be to make recommendations to eliminate deficiencies and irregularities and improve the work of public authorities.

Key words: state financial control, public performance audit, financial audit.

УДК 351.862.4

В.П. Садковийкандидат психологічних наук, професор
Національний університет цивільного захисту України**ДЕРЖАВНІ МЕХАНІЗМИ СТАНДАРТИЗАЦІЇ
В ГАЛУЗІ ПРОФЕСІЙНОЇ ОСВІТИ ЯК ЗАПОРУКА ЯКОСТІ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ**

У статті висвітлено результати досліджень процесів реформування вищої освіти в напрямі впровадження європейських освітніх стандартів Болонської системи, вдосконалення та модернізації навчального процесу в українських вищих навчальних закладах та заходи, які проводяться у ВНЗ щодо вдосконалення якості вищої освіти. Розглянуто державні нормативні документи, які регулюють формування загальних принципів організації навчального процесу у вищих навчальних закладах Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

Ключові слова: вища освіта, реформа освіти, стандарти вищої освіти, Болонський процес, вищі навчальні заклади.

I. Вступ

Освіта – це стратегічний ресурс соціально-економічного й культурного розвитку суспільства, поліпшення добробуту людей, забезпечення національних інтересів, зміцнення авторитету та конкурентоспроможності держави на міжнародній арені. Процес наближення України до Європи відбувається за кількома напрямками, один з яких – освітянський. Доцільність подальшої розробки та вдосконалення державного управління вищою освітою в Україні зумовлена також необхідністю пошуків, розробки й впровадження ефективної системи державного управління, яка має забезпечити освітню галузь оптимальними умовами функціонування, створити системний механізм її саморегуляції на загальнонаціональному, регіональному, місцевому рівнях, у ВНЗ і наукових установах.

На важливості ґрунтовного дослідження проблеми забезпечення якості освіти шляхом удосконалення освітніх стандартів у державному управлінні наголошено в працях сучасних науковців [1; 2; 3; 7], які аналізують нормативно-правові акти, що спрямовані на поліпшення підготовки фахівців.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати новітні підходи та державні механізми формування освітніх стандартів у галузі професійної освіти щодо поліпшення якості підготовки майбутніх фахівців.

III. Результати

В епоху глобалізації найвпливовішими факторами соціальної динаміки стають інформація, наука й освіта. Конкурентоспроможною в майбутньому буде людина, яка опанувала основи наук, володіє новітніми способами сприйняття й передачі інформації, освічена та практично підготовлена, на-

самперед у професійному, мовному та світоглядному контексті. Саме в такому ключі розгортаються світові трансформаційні процеси в системі освіти, науки й інформаційних технологій. Частково вони реалізуються і в Україні. Однак, незважаючи на певні зрушення, ситуація в цій сфері України залишається складною. Розробка, всебічне обговорення й ухвалення Національної доктрини розвитку освіти України у XXI ст. – перший крок на шляху приведення нашої системи освіти у відповідність до викликів глобалізації [1]. Другим кроком має стати поетапна імплементація доктрини, третім – визнання європейською і світовою спільнотою вітчизняної освіти як самодостатньої й конкурентоспроможної. На це націлено затвердження Національної стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 р. Указом Президента України від 25.06.2013 р. № 344/2013, в якому чітко зазначено, що “Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 р. на основі аналізу сучасного стану розвитку освіти визначає мету, стратегічні напрями та основні завдання, на виконання яких має бути спрямована реалізація державної політики у сфері освіти [5].

Розроблення Національної стратегії зумовлено необхідністю кардинальних змін, спрямованих на підвищення якості й конкурентоспроможності освіти в нових економічних і соціокультурних умовах, прискорення інтеграції України в міжнародний освітній простір. Стратегія конкретизує основні шляхи реалізації концептуальних ідей та поглядів розвитку освіти, визначених Національною доктриною розвитку освіти. З метою прискорення процесу реформування системи освіти на виконання Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” затверджено надзви-

чайно важливі для розвитку освіти державні цільові програми. За останні роки здійснено низку заходів для реалізації ідей і положень Національної доктрини розвитку освіти, щодо реформування освіти підвищення її якості, доступності та конкурентоспроможності. Модернізовано зміст і вдосконалено організацію всіх ланок освіти, створено нові навчальні підручники. Розбудова національної системи освіти в сучасних умовах з урахуванням кардинальних змін у всіх сферах суспільного життя, історичних викликів ХХІ ст. вимагає критичного осмислення досягнутого й зосередження зусиль та ресурсів на розв'язанні найбільш гострих проблем, які стримують розвиток, не дають можливості забезпечити нову якість освіти, адекватну нинішній історичній епосі.

Участь вищої освіти України в Болонських перетвореннях має бути спрямована лише на її розвиток і набуття нових якісних ознак, а не на втрату кращих традицій, зниження національних стандартів якості. Орієнтація на Болонський процес не повинна призводити до надмірної перебудови вітчизняної системи освіти. Ключова позиція реформування: Болонські вимоги – це не уніфікація вищої освіти в Європі, а широкий доступ до багатоманітності освітніх і культурних надбань різних країн [2]. Метою є й те, щоб Європа зрозуміла, що в Україні потужна система вищої освіти, потужні школи. Україна відчуває підтримку європейської спільноти. За цей час у нашій країні побувало багато місій Ради Європи, які аналізували стан освіти, проводили експертизу освітньої законодавчої бази, і зауважень практично не було. Сьогодні вже майже відсутні опоненти щодо ступеневості вищої освіти. Вона підвищує мобільність і вертикальну, і горизонтальну.

Напрями розвитку вищої освіти в Україні, з одного боку, стратегічні, з іншого – вони дають імпульс для подальшого поліпшення стану освіти й науки вже в недалекому майбутньому, головним у якому є підготовка висококваліфікованих кадрів. Адже кадровий потенціал – це серцевина будь-якого науково-освітнього організму, в будь-якій сфері діяльності. Система цивільного захисту є складною системою, яка в межах повноважень Державної служби України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) формує та реалізовує державну політику й загальне управління у сфері цивільного захисту (ЦЗ). До сфери діяльності ЦЗ входить розробка: проектів законодавчих і нормативно-правових; програм діяльності Кабінету Міністрів України та проектів Державної програми економічного і соціального розвитку, а також Державного бюджету України на відповідний рік; проектів щодо запобігання надзвичайним ситуаціям (НС); проектів науково-до-

слідних та дослідно-конструкторських робіт у цій сфері; проектів просвітницького та практично-навчального характеру тощо. Для забезпечення цих структур висококваліфікованими спеціалістами в Україні наприкінці ХХ ст. поступово, використовуючи досвід іноземних країн, було сформовано систему підготовки керівного складу й навчання населення в галузі захисту від надзвичайних ситуацій. Основу цієї системи становить відомча система колишнього МНС, яке 27.12.2012 р. було реформовано в Державну службу України з надзвичайних ситуацій.

Забезпечення ефективності державного управління у сфері цивільного захисту невід'ємно пов'язано з проблемою компетентності та професіоналізму їх виконавців. Тому організація ефективної системи професійного навчання в системі ДСНС України розглядається як одне з першочергових завдань, без розв'язання якого неможливо підвищити ефективність державного управління у сфері цивільного захисту [4]. Центральним елементом цієї системи стала перепідготовка та підвищення кваліфікації державних службовців, які вирішують питання цивільного захисту на професійній основі, в першу чергу, тих, хто потребує суттєвого оновлення знань, освоєння сучасних методів державного управління у сфері цивільного захисту та здобуття відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня за спеціальністю або спеціалізацією ДСНС України.

Створення навчальних і наукових закладів у сфері цивільного захисту дало можливість на якісно новому, адаптованому до потреб розвитку сучасної системи цивільного захисту, рівні здійснити:

- підвищення кваліфікації керівного складу цивільної оборони та її органів управління, офіцерів військ цивільної оборони та керівного складу професійних аварійно-рятувальних служб і посадових осіб Державної служби України з питань цивільного захисту у складі органів виконавчої влади;
- підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації фахівців для спеціально уповноважених органів управління в справах цивільного захисту, які входять до складу органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій;
- підвищення кваліфікації педагогічних та науково-педагогічних працівників з питань цивільного захисту та безпеки життєдіяльності;
- вивчення й узагальнення пропозицій вищих закладів освіти та їх науково-дослідних установ, у тому числі тих, які працюють у галузі безпеки й оборони, щодо формування відповідних науково-методичних рекомендацій та програм;

- обмін науковою, педагогічною та методичною інформацією з питань цивільного захисту в межах міжнародної співпраці;
- визначення перспективних напрямів розвитку та розроблення державних стандартів освіти для підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації фахівців різних освітньо-кваліфікаційних рівнів, офіцерів військ та органів державного управління цивільної оборони, основного особового складу (рятувальників) аварійно-рятувальних служб;
- науково-методичне керівництво та контроль за дотриманням державних стандартів післядипломної освіти керівних та управлінських кадрів і посадових осіб структур з питань цивільного захисту в складі державних органів виконавчої влади;
- розроблення методології підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях та координація діяльності освітньої функціональної підсистеми “Навчання з питань безпеки життєдіяльності”;
- науково-методичне керівництво мережею територіальних курсів цивільної оборони [7].

З появою в системі колишнього МНС України Національного університету цивільного захисту України, Інституту державного управління у сфері цивільного захисту, Черкаської академії пожежної безпеки ім. Героїв Чорнобиля, Львівського державного університету безпеки життєдіяльності, навчальних центрів територіальних органів управління та курсів цивільної оборони тощо з'явилася реальна можливість розпочати поступову перепідготовку фахівців із цивільного захисту з видачею їм диплома державного зразка про відповідну освіту та організацію сучасної системи підвищення їх кваліфікації. Професійна освіта підготовки фахівців цивільного захисту здійснюється на основі заходів реформування системи колишнього МНС України, за якими згідно з Рішенням РНБОУ Кабінетом Міністрів України було розроблено і схвалено Концепцію Загальнодержавної цільової програми розвитку цивільного захисту на 2009–2013 рр. (розпорядження від 20.08.2008 р. № 1156-р) і Концепцію проекту Кодексу цивільного захисту України (розпорядження від 12.11.2008 р. № 1424-р). На основі цих рішень прийнято Загальнодержавну цільову програму розвитку цивільного захисту на 2009–2013 рр. (постанова КМУ від 25.02.2009 р. № 156), до якої входили рішення та заходи щодо діяльності ВНЗ з підготовки фахівців цивільного захисту на основі загальної державної освітньої доктрини [4].

Освітня доктрина країни, в межах якої здійснюють освітню діяльність і ВНЗ ДСНС України, – це філософська, методологічно й теоретично обґрунтована, матеріально та

фінансово забезпечена, інтегрована й динамічна система освітніх комплексів, які постійно розвиваються й оновлюються для забезпечення вищої освіти в державі. Освітня доктрина широко впливає на весь освітній простір країни. В Україні створюються та розвиваються такі освітні комплекси:

1) національна ідея української держави. Ціннісна орієнтація громадян України – “Дух народу” – набуває стратегічного характеру, перебуває в стадії формування та прийняття народом. Освітня мають стати її носіями;

2) моральні цінності нації, які спрямовані на виховання громадян країни на всіх рівнях освіти;

3) нормативно-правова база забезпечення та регулювання всіх рівнів освіти;

4) наукове забезпечення розвитку освіти. Науково-практичне обґрунтування, теорія і практика освіти: Академія педагогічних наук, науково-дослідні інститути;

5) державні механізми управління та регулювання державного й приватного секторів освіти: метастандарт освіти держави – стандарт стандартів;

6) державні стандарти для всіх рівнів освіти; ліцензування та інспектування навчальних закладів; моніторинг якості рівнів освіти;

7) державні, центральні й регіональні установи управління освітою: МОНУ; МОНУ АРК; обласні та міські управління освіти; управління освіти в м. Києві та Севастополі; відділи освіти в інших містах, міських та сільських районах; науково-методичні центри;

8) навчальні заклади (державні та приватні) для всіх рівнів освіти;

9) програми, плани, спеціалізації та спеціальності для навчання на всіх рівнях освіти, підготовки й перепідготовки фахівців;

10) технології та методики освіти, програмно-педагогічні комплекси, підручники й наочні матеріали;

11) норми, традиції, погляди, задуми та установки, які є ознакою освітніх пріоритетів для громадян.

Усі вищевикладені чинники, які визначають роль вищої освіти в сучасному світі, можуть ідеалізувати уявлення про роль освіти, якщо не враховувати відсутність їх цілісності, наступності та інтеграції, що є стратегічною проблемою, та державну проблему її якості.

IV. Висновки

Таким чином, управління освітою має здійснюватися на засадах інноваційних стратегій відповідно до принципів сталого розвитку, створення сучасних систем освітніх проектів та їх моніторингу; розвитку моделі державно-громадського управління у сфері освіти, в якій особистість, суспільство та держава стають рівноправними суб'єктами й партнерами. Якість підготовки фахі-

вців цивільного захисту в економічно розвинутих країнах визначається специфікою управління професійною освітою, в якій пріоритетними є стандартизація засобів навчання, формування цілей навчання й проблемний підхід. У цих країнах держава висуває уніфіковані вимоги до підготовки таких фахівців. Ці вимоги визнані на міжнародному рівні та є стандартними. Стандартизація в галузі професійної освіти є своєрідним відображенням об'єктивних законів еволюції освітніх технологій, включаючи засоби та інструменти діагностики рівня знань. Це приводить до появи ознак інтернаціоналізації вищої професійної освіти.

Список використаної літератури

1. Вища освіта в Україні: нормативно-правове регулювання / за заг. ред. А.П. Зайця, В.С. Журавського. – К.: Форум, 2003. – 1020 с.
2. Добрянський І. Вища освіта України: європейський вимір (аспект доступності) / І. Добрянський // Рідна школа. – 2005. – № 9/10. – С. 12–16.
3. Збірник нормативних документів щодо організації навчального процесу у вищих навчальних закладах : проект / М-во освіти і науки України ; [за заг. ред. В.Д. Шинкарука ; уклад.: Л.О. Омеленович та ін.]. – К., 2008. – 199 с.
4. Про затвердження Державної цільової соціальної програми розвитку цивільного захисту на 2009–2013 рр. : Постанова КМУ від 25.02.2009 р. № 156 ; Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру : Закон України // Голос України. – 2000. – 25 липня.
5. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року : схвалено Указом Президента України від 25.06.2013 р. № 344/201.
6. Про основи національної безпеки України : Закон України // Голос України. – 2003. – 22 липня.
7. Про стан і перспективи розвитку вищої освіти в Україні: матеріали парлам. слухань у Верховній Раді України 13.05.2004 р. / Верховна Рада України, Ком. з питань науки і освіти ; упоряд.: С.М. Ніколаєнко, В.Ф. Орлов, Б. Г. Чижевський. – К.: Парлам. вид-во, 2004. – 184 с.

Стаття надійшла до редакції 06.07.2013.

Садковой В.П. Государственные механизмы стандартизации в отрасли профессионального образования как залог качества подготовки специалистов

В статье отражены результаты исследований процессов реформирования высшего образования в направлении внедрения европейских образовательных стандартов Болонской системы, совершенствования и модернизации учебного процесса в украинских высших учебных заведениях и мероприятия, которые проводятся в вузах относительно совершенствования качества высшего образования. Рассмотрены государственные нормативные документы, которые регулируют формирование общих принципов организации учебного процесса в высших учебных заведениях Государственной службы Украины по чрезвычайным ситуациям.

Ключевые слова: высшее образование, реформа образования, стандарты высшего образования, Болонский процесс, высшие учебные заведения.

Sadkovy V. State mechanisms standardization in professional education, as mortgage of quality of preparation of specialists

I. INTRODUCTION

Education is a strategic resource of social, economic and cultural development of society, improvement of nation's welfare, provision of national interests, strengthening its credibility and competitiveness on an international scene. The movement of Ukraine towards Europe takes place in several directions, one of which is an educational one. The feasibility of further development and improvement in state management of higher education in Ukraine is also due to the need to find, develop and implement effective management system, which should provide educational sector by optimal operational conditions and create a system mechanism of self-regulation at the national, regional and local levels, at the universities and research institutions.

II. Problem

To review the latest approaches and state mechanisms of educational standards formation in the field of professional education for improvement of the quality of future professional training.

III. Results

Directions of higher education in Ukraine, on the one hand, are strategic, while on the other, they provide an impetus for further improvement of education and science in the nearest future, where the main task is training of highly qualified personnel. Moreover, human resources is a core of any scientific and educational body in any field. The system of civil defence belongs to complex systems, which within the powers of State Service of Emergencies (SSOE) of Ukraine create and implement public policy and general management in the field of civil defence.

Ensuring good governance in the field of civil defence is closely related to the problem of competence and professionalism of its performers. Therefore, the efficient training in the system of SSOE of Ukraine is regarded as one of the priorities and its solution helps raise the effectiveness of governance in the field of civil defence. A central element of this system was retraining and training of civil servants who are employed to deal with civil defence and, furthermore those who need significant updating of knowledge, learning modern methods of state administration in the field of civil defence and obtaining appropriate educational and qualification level on specialty or specialization of SSOE of Ukraine.

IV. Conclusions

Thus, management of education must be based on innovation strategies in accordance with the principles of sustainable development, creation of modern system of educational projects and their monitoring, development of state-public governance models in education where an individual, society and a state are equal subjects and partners. In developed countries the quality of training in civil defence is determined by the specifics of professional education management in which the priority is standardization of training, formation of learning goals and problem approach. In these countries, the state imposes uniform requirements for training such specialists. These requirements are internationally recognized as standards. Standardization in the field of professional education is a kind of reflection for objective evolution laws of educational technology, including equipment and tools for diagnostic of knowledge. This causes appearance of internationalization of higher education.

Key words: *higher education, reform of education, standards of higher education, Bologna process, higher educational establishments.*

УДК 351.83 (468)

Н.С. Сітніковакандидат наук з фізичного виховання та спорту
Класичний приватний університет**МЕТОДИ ТА МЕХАНІЗМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ЯК СПЕЦИФІЧНИЙ СПОСІБ ВЛАДНОГО ВПЛИВУ ДЕРЖАВИ
НА РОЗВИТОК ОЛІМПІЙСЬКОГО РУХУ УКРАЇНИ**

Проаналізовано методи та механізми правового регулювання в спортивній сфері на сучасному етапі. Запропоновано схему механізму правового регулювання в спортивній сфері. Визначено стадії правового регулювання Олімпійського руху в Україні та виявлено основні причини, що гальмують розвиток спорту в Україні. Запропоновано основні заходи щодо покращення розвитку Олімпійського руху в Україні.

Ключові слова: механізм державного регулювання, спортивна сфера, правовий механізм, Олімпійський рух, методи правового регулювання.

I. Вступ

На сучасному етапі розвитку Олімпійського руху в Україні існує потреба у визначенні подальшої стратегії дій на основі узагальнення вітчизняної практики з урахуванням положень Конституції України, законодавчих та нормативних актів, декларацій Організації Об'єднаних Націй та інших авторитетних світових інституцій, Міжнародної хартії фізичного виховання і спорту ЮНЕСКО, Спортивної хартії Європи та адаптації національного законодавства у сфері спорту до трансформаційних процесів у державі й світових тенденцій.

Держава регулює відносини у спортивній сфері шляхом формування державної політики, створення відповідних державних органів, фінансового, матеріально-технічного, кадрового, інформаційного, нормативно-правового та іншого забезпечення розвитку спорту, а також визнання широкого самостійного статусу Олімпійського руху в Україні й комплексної взаємодії державних органів з громадськими організаціями спортивної спрямованості. Держава визнає і всебічно підтримує Олімпійський рух в Україні, діяльність всеукраїнських фізкультурно-спортивних товариств, національних спортивних федерацій, інших громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості (ст. 3 Закону України "Про фізичну культуру та спорт").

Заняття спортом стають все більш помітними не тільки соціальними, а й політичними чинниками в сучасному світі. Залучення широких мас населення до занять спортом, а також успіхи на міжнародних змаганнях є безперечним доказом життєздатності та духовної сили будь-якої нації. Вони сприяють створенню позитивного іміджу держави на міжнародній арені, тому державна підтримка Олімпійського руху є одним з важливих напрямів соціально-економічної політики нашої країни.

Головна мета цієї політики полягає в реалізації державної діяльності в галузі спорту, визначеної в Стратегії розвитку Олімпійського руху в Україні на період до 2020 р., у створенні умов, що орієнтують громадян на здоровий спосіб життя, розвиток спортивної інфраструктури, а також підвищення конкурентоспроможності українського спорту [9].

Сучасний спорт розвивається стрімкими темпами не тільки за кордоном, а й в Україні. Зміни, які відбуваються в сучасному спорті, вимагають свого законодавчого оформлення на різних рівнях: міжнародному, державному, суб'єктів держави і муніципалітетів. Прогрес спортивних відносин у нашій країні відбувається досить динамічно, що, у свою чергу, вимагає постійної роботи з удосконалення нормативно-правової бази, створення принципово нових законодавчих актів, що закріплюють досягнення українського спорту.

Віддаючи належне зусиллям законодавця щодо вдосконалення правового регулювання відносин у галузі спорту, тим не менше, необхідно зазначити, що існуюча нормативно-правова база не повною мірою відповідає сучасним потребам розвитку вітчизняного спорту. Це законодавство досі залишається недостатньо систематизованим, у ньому багато прогалин і суперечностей, застарілих норм і неоднозначних формулювань, що породжує труднощі в практиці. Складність організаційної структури сучасного спортивного руху, взаємодія різних соціонормативних регуляторів у спортивній сфері суспільних відносин також актуалізують проблему вдосконалення законодавства у сфері спорту [7].

Головна мета держави може бути досягнута за умови, що буде вжито певних заходів щодо покращення життя населення України, підготовлено для ринку праці освіченої, здорової та активної робочої сили. Сучасна криза – демонстрація неспроможності як людини, так і виробництва проти-

стояти їй через незадовільний моральний та фізичний стан. Це свідчить про фіаско державного регулювання Олімпійського руху, зокрема, про відсутність дієвого механізму її регулювання [14].

Механізм правового регулювання у сфері спорту допоможе знайти найефективніші варіанти його модернізації та гармонізації відповідно до вимог міжнародного спортивного руху й специфіки формування сучасної правової системи України.

Аналіз літературних джерел дав змогу з'ясувати лише окремі відомості за вказаною проблемою щодо механізмів державного регулювання Олімпійського руху в Україні на сучасному етапі. Актуальність та несумнівна значущість указаної проблеми стали передумовою подальшого дослідження.

II. Постановка завдання

Мета статті – розкрити поняття методу й механізму правового державного регулювання в спортивній сфері та показати їх вплив на розвиток Олімпійського руху в державі.

III. Результати

Щоб визначити, як впливає на Олімпійський рух держава, необхідно знати механізми та методи державного регулювання цієї сфери.

Основою державного регулювання є законодавча база, у якій передбачено механізм врегулювання інтересів та дій усіх суб'єктів сфери Олімпійського руху.

Згідно з результатами аналізу юридичної та спортивної літератури, можна запропонувати таку схему механізму правового (юридичного) регулювання в спортивній сфері (рис. 1).

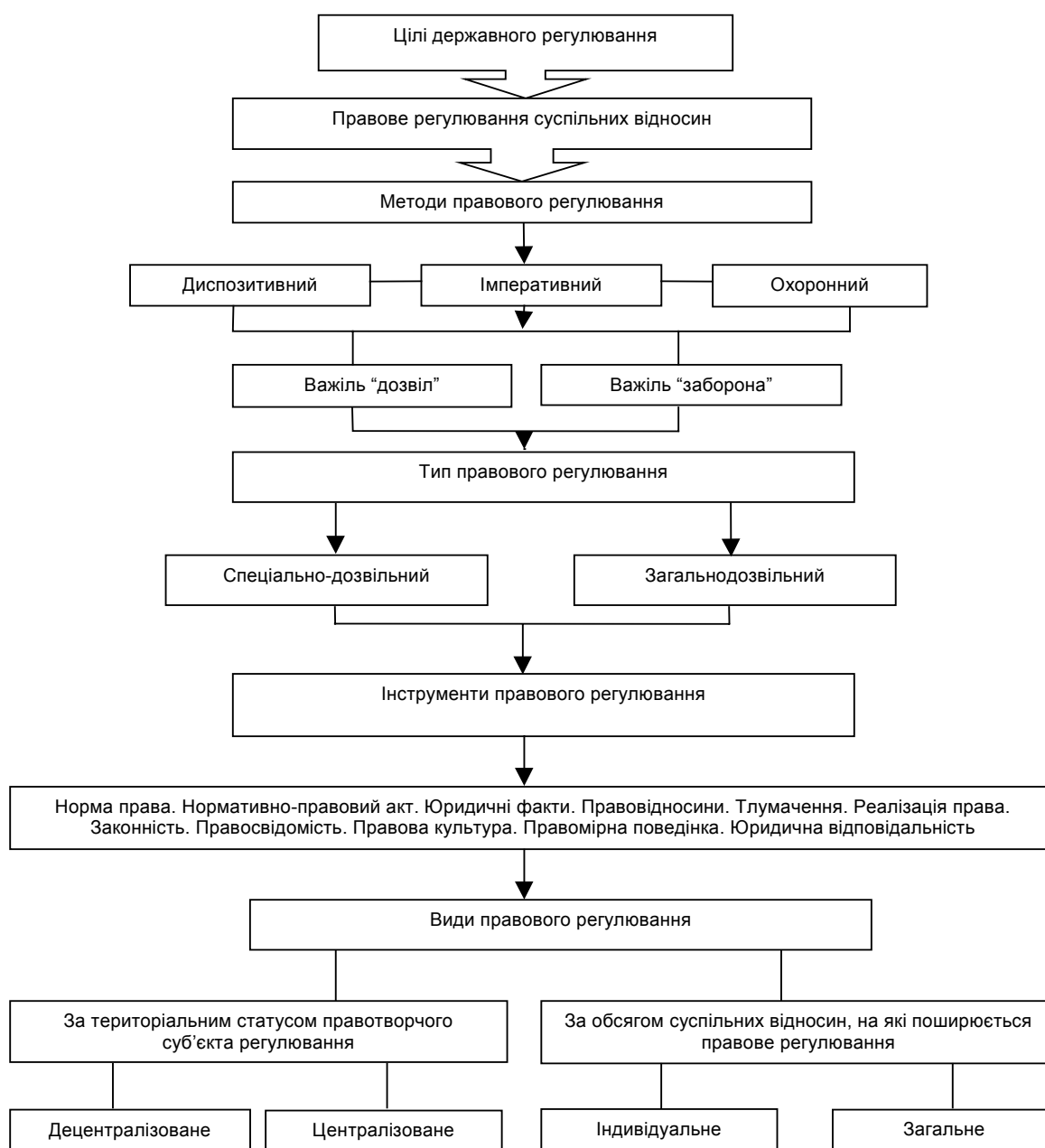


Рис. 1. Механізм правового регулювання у спортивній сфері та його складові

Процес функціонування правового регулювання, на думку більшості вчених-правознавців, включає три основні стадії [13]. Так, перша стадія – це загальний вплив права на суспільство й виникнення суспільних відносин, формулювання правил поведінки та прогнозування можливих перешкод і варіантів їх усунення за допомогою правових засобів.

Це і є якісний підхід до формування нормативних основ [11]. На цій стадії реалізуються інформативні можливості права, здійснюється активний вплив на свідомість, волю, а отже, на активну поведінку людей у сфері правового регулювання. Друга стадія – це конкретизація загальних правових норм, визначення спеціальних умов, коли загальні правила поведінки можуть бути деталізовані та пристосовані до визначеного виду суб'єктів, їх конкретних прав та обов'язків. Третя стадія – це реалізація правової норми в правомірній поведінці суб'єктів правовідносин, що є результатом дії механізму правового регулювання [1]. Відповідно до стадій механізму юридичного регулювання визначаються й види юридичної техніки, а саме: правотворча, правороз'яснювальна, правозастосовна та правореалізаційна [13]. Показниками якості регулювання правознавці визначають цінність, економічність та ефективність правового регулювання. Ефективним правове регулювання вважають, якщо результати значно перевищують передбачувані цілі. Законодавство України про фізичну культуру й спорт базується на Конституції України та складається із цього Закону, відповідних міжнародних договорів України й інших нормативно-правових актів, що регулюють правовідносини в цій сфері [15].

Конституційне визнання України як демократичної, соціальної, правової держави вимагає запровадження ефективного законодавства, спрямованого на розвиток українського суспільства, економічної та соціальної інфраструктури. Зокрема, надання Україні права проведення чемпіонату Європи з футболу у 2012 р., наявність великих досягнень українських спортсменів у сфері боксу, плавання, гімнастики, параолімпійських іграх та інших видах спорту зумовлюють необхідність удосконалення законодавства.

На сьогодні нормативною основою змін у спортивній сфері є Закони України “Про фізичну культуру і спорт” та “Про антидопінговий контроль у спорті”. У ст. 2 першого з названих законів зазначено: “Законодавство у сфері спорту становить: Конституція України, Закон України “Про фізичну культуру і спорт”, інші нормативно-правові акти, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою Украї-

ни”. Однак дослівне тлумачення змісту наведеної норми вказує на відсутність єдиного концептуального нормативно-правового акта, дія якого здатна врегулювати різні аспекти спортивних правовідносин.

Закон України “Про фізичну культуру і спорт”, прийнятий у грудні 1993 р., визначає загальні правові, соціальні, економічні й організаційні засади фізичної культури та спорту в Україні, участь державних органів, посадових осіб, а також підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності, у зміцненні здоров'я громадян, досягненні високого рівня працездатності та довголіття засобами фізичної культури і спорту. У ньому наголошено, що держава створює умови для правового захисту інтересів громадян у сфері фізичної культури і спорту, розвиває фізкультурно-спортивну індустрію та інфраструктуру, заохочує громадян зміцнювати своє здоров'я, вести здоровий спосіб життя.

Кабінет Міністрів України за участю громадських організацій розробляє систему заходів щодо підтримання та зміцнення здоров'я різних категорій населення в соціально-побутовій сфері й забезпечує умови для її впровадження в життя, використання фізичної культури та спорту як засобу профілактики й лікування захворювань. Створення умов для занять фізичною культурою населення за місцем проживання та в місцях масового відпочинку населення покладається на місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування за рахунок коштів відповідних бюджетів на підставі державних нормативів фінансування фізкультурно-оздоровчих програм [12, с. 6].

Слід зазначити, що із часу прийняття Закону України “Про фізичну культуру і спорт” неодноразово здійснювалися спроби внести окремі зміни до нього. При цьому лише деякі з них були позитивно оцінені з погляду національних інтересів. Зокрема, з метою законодавчо заборонити закриття та перепрофілювання закладів фізичної культури та спорту, баз олімпійської й параолімпійської підготовки, фізкультурно-оздоровчих і спортивних споруд, лікувально-фізкультурних закладів у 2006 р. було внесено законопроект щодо заборони закриття й перепрофілювання закладів й об'єктів фізкультурно-оздоровчого й спортивного призначення. Це було зумовлено тим, що більшість керівників промислових підприємств різного рівня закривають й перепрофілюють заклади фізичної культури і спорту, лікувально-оздоровчі заклади, спортивні споруди, які перебувають на балансі цих підприємств, і не створюють сприятливих умов для задоволення потреб працівників в оздоровленні.

Законом України “Про внесення змін до Закону України “Про фізичну культуру і спорт” від 15.05.2007 р. № 1021–V визначено, що “не допускається: будівництво нових та реконструкція наявних дошкільних виховних, загальноосвітніх та професійних навчально-виховних, вищих навчальних закладів без передбачених нормативами фізкультурно-спортивних споруд та функціональних приміщень; закриття та перепрофілювання закладів фізичної культури і спорту, баз олімпійської та параолімпійської підготовки, фізкультурно-оздоровчих і спортивних споруд, лікувально-фізкультурних закладів” [10]. Безумовно, прийнявши цей Закон, держава закріпила базові передумови для утвердження в суспільстві здорового способу життя, залучення більш широких верств населення до занять фізичною культурою та спортом з метою профілактики захворювань та запобігання правопорушенням у молодіжному та підлітковому середовищі, що також буде сприяти соціально-економічній стабільності в державі.

Потім була прийнята нова редакція Закону України “Про фізичну культуру і спорт” від 17.10.2009 р. № 1724–VI, що набрав чинності з 01.01.2011 р., який визначає правові, соціальні, економічні й організаційні основи фізичної культури і спорту в Україні, участь державних органів, посадових осіб, а також підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності у зміцненні здоров’я громадян [5]. Статтею 4 визначено основні засади державної політики у сфері фізичної культури і спорту, однією з яких є суто спортивна – визнання фізичної культури як важливого чинника всебічного розвитку особистості та формування здорового способу життя, а спорту – як важливого чинника досягнення фізичної та духовної досконалості людини, формування патріотичних почуттів у громадян і позитивного міжнародного іміджу держави.

Державне управління фізичною культурою та спортом, згідно із цим Законом, здійснює центральний орган виконавчої влади у сфері фізичної культури і спорту за сприяння відповідно інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Забезпечення реалізації державної політики з питань сім’ї, дітей, молоді, фізичної культури та спорту Кабінетом Міністрів України делеговано Міністерству сім’ї, молоді і спорту України, яке, відповідно до Указу Президента “Про Міністерство України у справах сім’ї, молоді та спорту”, визначено провідним органом у системі центральних органів виконавчої влади [6]. У новій редакції Закону зазначено міністер-

ство здійснює державну політику в галузі фізично-оздоровчої та спортивної діяльності спільно з такими міністерствами та організаціями:

- Міністерством освіти і науки – забезпечує фізичне виховання та розвиток спорту в системі освіти, взаємодіє з відповідними громадськими організаціями фізкультурно-спортивної спрямованості;
- Міністерством охорони здоров’я – в межах повноважень забезпечує розвиток спортивної медицини;
- центральними органами виконавчої влади, яким підпорядковуються Збройні Сили України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України, правоохоронні органи, рятувальні та інші спеціальні служби, – забезпечують належну фізичну підготовку військовослужбовців та працівників, сприяють розвитку спорту, взаємодіють з відповідними громадськими організаціями фізкультурно-спортивної спрямованості;
- Міністерством аграрної політики – сприяє розвитку фізичної культури і спорту серед сільського населення та працівників агропромислових підприємств, взаємодіє з відповідними громадськими організаціями фізкультурно-спортивної спрямованості;
- Міністерством праці та соціальної політики – забезпечує розвиток фізичної культури та спорту в підпорядкованих йому навчальних закладах і стаціонарних установах соціального обслуговування, створює умови для занять фізичною культурою і спортом, у тому числі для інвалідів, та їх фізкультурно-спортивної реабілітації відповідно до законодавства;
- Міністерства промисловості, транспорту, зв’язку, будівництва, житлово-комунального господарства, палива та енергетики – сприяють розвитку фізичної культури та спорту за місцем роботи й проживання громадян, взаємодіють з відповідними громадськими організаціями фізкультурно-спортивної спрямованості.

На нашу думку, сучасний стан Олімпійського руху та спортивної діяльності в ринкових умовах потребує реформування. Неможливо утримувати суто комерційну спортивну професійну діяльність, де спорт розглядається як робота й потребує відтворювальної та реабілітаційної діяльності спортсменів, їх реінтеграції в суспільство після закінчення спортивної кар’єри поряд з фізкультурно-оздоровчою діяльністю.

Для покращення регулювання в цій сфері створюються державні програми розвитку фізичної культури і спорту. Перша така програ-

ма була затверджена Указом Президента України в червні 1994 р.; 1 вересня 1998 р. в Україні була прийнята друга програма – “фізична культура – здоров’я нації”. На сьогодні прийнята Концепція Загальнодержавної цільової програми розвитку фізичної культури і спорту на 2012–2016 рр. Про значення спорту в Україні для становлення і розвитку Української держави, підвищення рівня та якості життя населення, усунення загроз і викликів безпеці країни, покращення Олімпійського руху свідчать Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо підготовки та проведення в Україні у 2012 році Року спорту та здорового способу життя 2012 року” від 27.04.2011 р. № 360-р.

Такі державні програми розвитку фізичної культури і спорту в Україні спрямовані на практичну реалізацію Закону України “Про фізичну культуру і спорт”. Вони розкривають основні напрями державної політики в галузі фізичної культури і спорту, обумовлюють їх роль у житті суспільства, показують тенденції розвитку фізкультурно-спортивного руху та окреслюють практичні заходи щодо впровадження фізичної культури в побут громадян, а також основні засади організаційного, матеріально-технічного, кадрового, інформаційного тощо забезпечення на певних етапах суспільного розвитку. На основі державних програм розвитку фізичної культури і спорту Кабінет Міністрів України передбачає відповідний розділ у програмах економічного й соціального розвитку України.

У спортивній сфері практикуються нормативні способи кількісного визначення постановки завдань і оцінювання результатів їх виконання. Терміни “норма”, “норматив” визначають певну міру (величину), взяту за уніфікований показник того, що має бути досягнуте в результаті діяльності. Сукупність норм – це ніби послідовні сходинки досягнення результатів від початкового до граничного. Якщо норми відповідають можливостям умов їх реалізації, то вони є найкращим орієнтиром на шляху до мети [11, с. 49].

Разом з тим аналіз законодавства у відповідній сфері свідчить про наявність досить широкої групи норм, внутрішніх правил, положень, які не належать до жодного з механізмів правового регулювання.

Основними причинами, що гальмують розвиток спорту в Україні, є:

- 1) недосконала нормативно-правова база;
- 2) відсутність необхідної інфраструктури для проведення міжнародних спортивних змагань;
- 3) відсутність уніфікованих правил функціонування спортивних організацій тощо.

Зокрема, причину обмеження спорту через “недосконалу нормативно-правову базу” слід розуміти так, що на сьогодні відсутнє чітке законодавче формулювання, яке унормувало б існуючі розбіжності між практикою регулювання відносин фізичної культури і спорту з Бюджетним кодексом України, Законами України “Про освіту”, “Про позашкільну освіту”, “Про плату за землю”, “Про оподаткування прибутку підприємств”, “Про пенсійне забезпечення” тощо. Крім того, існує нагальна потреба у здійсненні заходів щодо адаптування чинних законодавчих та нормативно-правових актів сфери фізичної культури і спорту до Європейського законодавства. На сьогодні відсутнє конституційне право, що гарантувало б здійснення відтворювального процесу функціональних станів організму людини, не існує закону про спортивну діяльність, який би регулював відносини суб’єктів спортивної сфери.

Для покращення розвитку Олімпійського руху в Україні, на нашу думку, необхідно вжити таких заходів:

- удосконалити відомчу нормативно-правову базу та розробити соціальні нормативи рівня забезпеченості населення спортивними спорудами;
- підвищити ефективність фізичного виховання в навчальних закладах, зокрема запровадити фізкультурно-оздоровчі комплекси в галузі освіти “Здоров’я і фізична культура”;
- здійснювати методичне та організаційне супроводження фізкультурно-оздоровчої та спортивної роботи;
- продовжувати формування в Україні нормативно-правового й організаційно-управлінського забезпечення розвитку фізичної культури і спорту, яке характеризується правовим врегулюванням відносин шляхом ухвалення законодавчих та нормативних документів, рішень державних органів; розробкою та реалізацією цільових комплексних програм; створенням мережі центральних і місцевих органів управління з визначенням їх повноважень та відповідальності; розвитком інфраструктури з урахуванням специфічних умов різних регіонів країни; налагодженням вертикальних і горизонтальних зв’язків між суб’єктами; упровадженням організаційно-практичних заходів для вдосконалення та поліпшення організації, підвищення ефективності роботи; створенням системи соціальних гарантій і захисту прав громадян щодо занять фізичною культурою та спортом; здійсненням цільового фінансування й матеріально-технічного забезпечення; створенням спеціальних фондів [8, с. 27].

IV. Висновки

Правовий механізм державного регулювання спортивної сфери визначено як систему засобів (інструментів), способів (методів), що здійснюють дію важелів (дозволів та заборон), визначають міру державного примусу щодо відповідної для держави моделі поведінки всіх суб'єктів спортивної сфери, забезпечують стабільність сфери шляхом юридичного визначення її елементів і динаміку розвитку через регулювання вертикальних та горизонтальних зв'язків суб'єктів, забезпечуючи відтворювальні процеси суспільства і їх подальше вдосконалення.

На основі дослідження механізму правового державного регулювання спортивної сфери визначено, що існування та розвиток Олімпійського руху в Україні можливі за умови державного правового регулювання, яке можна охарактеризувати як систему законодавчих норм для відповідних державних органів і громадських організацій, що забезпечують, з одного боку, формування та розвиток інтелектуалізованих продуктивних сил людини, показником регулювання яких є соціально-економічний ефект від збільшення вільного часу, подовження терміну життя, здоров'я людини, творчих можливостей та соціальної віддачі людини, а з іншого – активізацію суб'єктів спортивної сфери, що позначиться на їх дохідності та прибутковості. З практичного погляду державне регулювання – це сфера діяльності держави, її цілеспрямованого впливу на поведінку учасників ринкових відносин з метою забезпечення пріоритетів державної економічної політики.

Отже, держава має змогу регулювати інформаційне суспільство, що існує в ринкових умовах, визначаючи поведінку кожного суб'єкта, застосовуючи механізм правового регулювання, яким юридично встановлює межі діяльності кожного суб'єкта та повноваження регуляторних органів, через які вона досягає поставлених цілей і завдань. Тому правовий механізм приводить у дію організаційний механізм, який є ієрархічною побудовою системи органів влади, що зумовлює дію фінансового механізму, який забезпечує грошовий потік, що регулює діяльність суб'єктів господарювання держави. Треба зауважити, що механізми перебувають у круговій залежності і діють одночасно, оскільки кожен має свою особливу функцію.

Список використаної літератури

1. Андрусяк Т.Г. Теорія держави і права / Т.Г. Андрусяк. – Л.: Фонд “Право для України”, 1997. – 200 с.
2. Алексеев С.С. Общая теория права / С.С. Алексеев. – М.: Велби, 2008. – 565 с.
3. Корж В.П. Нормативно-правове та організаційно-управлінське забезпечення розвитку фізичної культури і спорту в Україні / В.П. Корж, Ю.О. Павленко, М.В. Дутчак, О.К. Артем'єв, В.П. Карленко, В.О. Дрюков // Актуальні проблеми фізичної культури і спорту. – 2006. – № 10. – С. 4–12.
4. Мерзляк А.В. Система механізмів державного регулювання рекреаційної сфери України: монографія / А.В. Мерзляк, Н.В. Яцук. – Запоріжжя: КПУ, 2011. – 248 с.
5. Мелехин А.В. Теория государства и права: учебник / А.В. Мелехин. – М.: Маркет, 2007. – 640 с.
6. Мочерний С.В. Основы економічних знань: підручник / С.В. Мочерний. – К.: Академія, 2000. – 304 с.
7. Мухаммад З. Основні тенденції комерціалізації сучасного олімпійського спорту: автореф. дис. ... канд. наук з фіз. вих. і спорту: 24.00.01 / З. Мухаммад; Нац. ун-т фізичного виховання і спорту України. – К., 1999. – 16 с.
8. Олійник М.О. Правові основи організації та управління фізичною культурою, спортом і туризмом в Україні / М.О. Олійник, А.П. Скрипник. – Х.: Харків. держ. ін-т фізичної культури, 2000. – 292 с.
9. Про затвердження Державної програми розвитку фізичної культури і спорту на 2007–2011 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.11.2006 р. № 1594 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=1594-2006-%EF>.
10. Про внесення змін до статті 29 Закону України “Про фізичну культуру і спорт”: Закон України від 15.05.2007 р. № 1021-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1021-16>.
11. Про фізичну культуру і спорт: Закон України від 24.12.1993 р. № 3808-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 14. – Ст. 80.
12. Положення про Міністерство сім'ї молоді та спорту: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.11.2006 р. № 1573 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 45. – Ст. 3017.
13. Рабінович П.М. Основы загальної теорії права та держави: навч. посіб. / П.М. Рабінович. – [10-е вид., доповн.]. – Л.: Край, 2008. – 224 с.
14. Про Національну доктрину розвитку фізичної культури і спорту: Указ Президента України від 28.09.2004 р. № 1148/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1148%2F2004>.
15. Шкретій Ю.М. Напрями реформування системи фізичної культури і спорту в

Україні / Ю.М. Шкребтій // Актуальні проблеми фізичної культури і спорту: зб.

наук. праць. – К.: Науковий світ, 2004. – № 4. – С. 5–11.

Стаття надійшла до редакції 14.09.2013.

Ситникова Н.С. Методы и механизмы правового регулирования как специфический способ воздействия государства на развитие Олимпийского движения Украины

Проанализированы методы и механизмы правового регулирования в области спорта на современном этапе. Предложена схема механизма правового регулирования в области спорта. Определены стадии правового регулирования Олимпийского движения в Украине и выявлены основные причины, тормозящие развитие спорта в Украине. Намечены основные мероприятия по улучшению развития Олимпийского движения в стране.

Ключевые слова: механизм государственного регулирования, спортивная сфера, правовой механизм, Олимпийское движение, методы правового регулирования.

Sitnikova N. Methods and mechanisms for regulation as a specific way to the powerful influence of the state on the development of the Olympic Movement Ukraine

Problem setting. At the present stage of development of the Olympic movement in Ukraine there is a need to identify strategies for further action on the basis of summarizing domestic practices with regard to the provisions of the Constitution of Ukraine, laws and regulations, declarations of the United Nations and other international authoritative institutions, the International Charter of Physical Education and Sport of UNESCO, European sports Charter and adaptation of national legislation in the field of sports to the transformation process in the country and global trends.

The state regulates relations in the field of sports through public policy, the establishment of the relevant authorities, financial, technical, human, informational, legal and other support for the development of sport and the recognition of wider amateur status of Olympic Movement in Ukraine and the complex interaction of state bodies with NGOs sports orientation. Sports are becoming more visible, not only social, but also political factors in the modern world. Engaging the masses to sports, as well as successes in international competitions are indisputable proof of vitality and spiritual strength of any nation, promote a positive image of the country internationally. Therefore, government support of the Olympic Movement is one of the important social and economic policy of our country.

The main purpose of the state can be achieved if taking certain steps to improve the lives of the population of Ukraine, preparing the labor market educated, healthy and active workforce. The current crisis – a demonstration of failure as a human being, and resist it because of unsatisfactory in moral and physical condition. This indicates a failure of government regulation of the Olympic Movement, including the lack of an effective mechanism of its regulation.

The mechanism of legal regulation in the field of sports will find the most effective options for modernizing and harmonizing according to the international sports movement and the specific formation of the modern legal system of Ukraine.

Recent research and publications analysis. Analysis of the literature allowed to install only specific information for the specified problem in which обосновується opportunity to explore the mechanisms of regulation of the Olympic Movement in Ukraine today. The relevance and importance nesumnivna specified problem was the prerequisite for further study.

Paper objective. Розкрити поняття методу та механізму правового державного регулювання у спортивній сфері та показати їх вплив на розвиток Олімпійського руху в державі.

Paper main body. The methods and mechanisms of legal regulation in the field of sports today. The scheme of the mechanism of legal regulation in the sports field. Determined under regulation of the Olympic Movement in Ukraine and identified the main causes that impede the development of sport in Ukraine. Intended major measures to improve the development of the Olympic movement in the tap.

Conclusions of the research. The legal mechanism of state regulation of the sports field is defined as a system of means (tools), means (methods) that perform the action levers (permissions and prohibitions) determine the extent of state coercion for appropriate behaviors for the state of all subjects athletic field, provide stability field by legal definition of the elements and dynamics of regulation through vertical and horizontal relationships of entities providing reproductive processes of society and their further improvement.

Based on the study of the mechanism of legal regulation of public sports field determines the existence and development of the Olympic movement in Ukraine only possible when government regulation, which could be described as a system of legislation for the relevant government agencies and NGOs to ensure the formation and development on the one hand, Intelligent productive powers of man, an indicator of regulation at the socio-economic impact of increased free time, extend the life, health, creativity and social impact of man on the other – strengthening the sports sector entities that affect their yield and profitability. From a practical point of view of government regulation – is the realm of the state, its purposeful influence on the behavior of market relations in order to ensure the priorities of economic policy.

Consequently, the government has to regulate information society that exists in the market, determining the behavior of each subject, using the mechanism of regulation that legally establishes limits of each subject and powers of regulatory bodies through which it achieves these goals and

objectives. Therefore, the legal mechanism of action leading institutional mechanism, which is a hierarchical structure of authority that determines the action the financial mechanism that provides cash flow regulating entities of the state. It should be noted that the mechanisms are circular dependencies are at the same time as everyone has a different function.

Key words: *mechanism of state regulation, sports area, a legal mechanism, the Olympic Movement, the methods of legal regulation.*

УДК 351:61.001.12/.18

Є.Ю. Ткач

аспірант
Класичний приватний університет

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

У статті досліджено особливості розвитку системи охорони здоров'я, виділено характерні риси, властиві програмно-цільовому плануванню й управлінню, питання цільового фінансування програм, розглянуто організаційні та економічні аспекти інвестування в межах державних цільових програм у галузі охорони здоров'я.

Ключові слова: державне управління, охорона здоров'я, витрати, захворюваність, програмно-цільовий підхід, держава, місцеві бюджети, стратегія, державні цільові програми.

I. Вступ

Реалізація пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку помітно підвищила увагу органів державної влади й управління до процесів розвитку системи охорони здоров'я та їх впливу на збереження й поліпшення здоров'я людей, скорочення прямих і непрямих втрат суспільства за рахунок зниження захворюваності та смертності населення. Виділення значних коштів забезпечило збільшення кількості лікарів і середнього медичного персоналу, помітне зростання середньої заробітної плати в галузі, селективне оновлення її матеріально-технічної бази.

II. Постановка завдання

Метою статті є дослідження програмно-цільового механізму в державному управлінні системою охорони здоров'я.

III. Результати

За роки незалежності України теоретичні та практичні аспекти охорони здоров'я стали об'єктом активних досліджень вітчизняних учених. Вагомий внесок у вирішення теоретичних та методичних проблем розвитку державного управління охороною здоров'я зробили М.М. Білинська, Ю.В. Вороненко, Т.С. Грузєва, О.П. Гульчій, Г.В. Дзяк, Л.І. Жаліло, Д.В. Карамішев, Б.П. Криштопа, В.В. Лазоришинець, В.М. Лобас, В.Ф. Москаленко, З.О. Надюк, М.Є. Поліщук, Я.Ф. Радиш, І.В. Рожкова, І.М. Солоненко, Н.Д. Солоненко, О.С. Шаптала та ін.

Варто зазначити, що рівень якості й доступності медичних послуг, як і раніше, не задовольняє потреби основної маси населення. Принципові зміни умов функціонування галузі (перехід до моделі обов'язкового медичного страхування, поява ринку медичних послуг) не привели поки що до системної трансформації системи управління охороною здоров'я.

Розвиток системи охорони здоров'я є невід'ємною складовою рівня і якості життя на-

селення й виконує найважливішу роль в економічному розвитку країни, забезпечуючи відтворення та якість трудових ресурсів, що створюють базу для соціально-економічного зростання. Подальше ефективне функціонування й розвиток галузі охорони здоров'я в умовах обмеженості інвестиційних ресурсів є найважливішим завданням органів влади всіх рівнів. Тому питання вдосконалення державного управління охороною здоров'я з боку держави, особливо в умовах економічної кризи, є як ніколи актуальним.

Інвестування у галузь охорони здоров'я розглянуто з позицій виділення коштів з державного бюджету на здійснення комплексу заходів, що забезпечують ефективне вирішення проблем у цій галузі в межах розробки та реалізації державних цільових програм.

Цільові програми використовують загальну методологію програмно-цільового підходу. У зв'язку із цим доцільно розглянути основні риси й особливості програмно-цільового підходу в управлінні складними соціально-економічними проблемами, зокрема проблемами в галузі охорони здоров'я.

На початку XXI ст. людство вступило в якісно новий період свого розвитку. Криза в галузях економіки, екології, охорони здоров'я і політики все більшою мірою фокусується на людині, її знаннях, цінностях і самосвідомості. Суперечність між особистістю й суспільством – одна з причин розбалансованості світу, що приховує в собі можливості соціальних вибухів.

Розуміння проблем, виявлення поточних тенденцій розвитку породжують і нові методи їх вирішення. Вони виявляються у сфері управління, мають стратегічний і тактичний характер. Висуваються нові вимоги до розвитку владного суб'єкта управління – держави. Програмно-цільові й прогностичні методи в управлінні стають нормою управлінської діяльності на всіх її рівнях.

На наш погляд, залежно від виникнення та загострення політичних, соціально-еконо-

мічних, національних і релігійних проблем, що вимагають для свого вирішення проведення комплексу взаємопов'язаних заходів, використання різних ресурсних джерел, роль програмно-цільового підходу й цільових програм в управлінні зростає.

У широкому розумінні програмно-цільова діяльність становить систему намічених заходів, дій, що підлягають здійсненню, проведення яких покликане забезпечити досягнення поставленої мети. При цьому необхідно забезпечити узгодженість постановки програмних цілей і формованих програмних заходів з їх досягнення протягом встановленого часу при заданих ресурсних можливостях і обмеженнях. На нашу думку, подібна узгодженість досягається завдяки тому, що програмно-цільовий підхід спирається на використання логічної схеми формування програм за формулою: "цілі програми – шляхи досягнення програмних цілей – засоби, необхідні для практичної реалізації". Ця формула відображає основний методологічний принцип, який дає змогу поєднувати принципи цілеспрямованості, ресурсозабезпечення й системного підходу. За своєю суттю програмно-цільовий підхід є однією з форм застосування комплексного, системного підходу до процесів управління об'єктами, процесами [2, с. 104].

Характерна межа програмно-цільового підходу в управлінні вирішенням складних соціально-економічних проблем полягає в його пристосованості до пошуку ефективних, економічних варіантів до проблемних рішень. Необхідно також враховувати наявність зовнішнього середовища щодо проблеми, що вирішується за допомогою застосування програмно-цільового підходу. Наявність цього середовища зумовлює ряд обмежень на способи вирішення проблеми, які обрані програмою, та ресурси, намічені до використання. Необхідно також брати до уваги законодавчі, нормативно-правові обмеження.

Таким чином, можна виділити такі характерні риси, властиві програмно-цільовому плануванню й управлінню:

- єдність чіткої цільової орієнтації;
- комплексність намічених заходів;
- визначеність термінів здійснення цих заходів для досягнення поставленої мети;
- адресність і вказівка джерел ресурсів для реалізації намічених заходів.

Можна вважати за доцільне виділяти таку специфічну ознаку програмно-цільового підходу, як формування системи дій перед встановленням сукупності адресних програмних заходів. Поділ дій на функціональні, що характеризують зміст намічених заходів, й адресні, що визначають виконавців програмних заходів, має принциповий характер і прямо виявляється у виділенні функціональної й адресної структури державних цільових програм.

Операції, процедури, алгоритми практичного втілення програмно-цільового підходу не можуть бути сформульовані, визначені так, щоб поширюватися на будь-яку проблему. Будучи ефективним способом управління вирішенням найрізноманітніших економічних, соціальних, військових, політичних проблем, програмно-цільовий підхід позбавлений універсальності в тому розумінні, що втілює загальну методологію управління вирішенням проблем, відображає методичні підходи й містить методичні рекомендації загального характеру. Тому, застосовуючи програмно-цільовий підхід до вирішення конкретної проблеми, спираючись на його принципи, методологію, доводиться розробляти методику та технологію визначення програмних цілей, шляхів і засобів вирішення цієї проблеми з урахуванням її специфіки, індивідуальності, яку не здатна відобразити загальна програмно-цільова методологія.

Для програмно-цільового підходу характерним є те, що він забезпечує реалізацію одночасно двох типів інтеграції соціально-економічних і науково-технічних процесів: просторової, коли потрібно об'єднати зусилля суб'єктів, що належать до різних галузей, регіонів або форм власності, і тимчасової, коли потрібно домогтися чіткої послідовності і єдності різних етапів (стадій) загального процесу руху до конкретної мети, передбаченої програмою.

У вітчизняній економічній теорії програмно-цільове управління нерідко розглядалося тільки як метод планування. Проте, на наш погляд, основне в програмно-цільовому підході – це органічна єдність чітко структурованої змістовної частини програми з формуванням і використанням організаційного й економічного механізмів її реалізації, контролем реалізації (останнє є одночасно й елементом активно функціонуючого зворотного зв'язку).

Будучи одним з найбільш яскравих проявів системного підходу в управлінні, програмно-цільове управління в неявній формі було властиве всім процесам управління, побудованим на системній основі. При цьому офіційне, документальне народження програм як інструменту планування, управління належить до ХХ ст. Спроби використовувати програмно-цільовий підхід у територіальному плануванні були наявними ще в 20–30-х рр. ХХ. (план ГОЕЛРО, Дніпрогес).

У 60–80-х рр. ХХ ст. цільові комплексні програми набули значного поширення як найважливіші складові державних перспективних планів економічного й соціального розвитку. У їх складі виділялися науково-технічні, економічні, соціальні, регіональні, екологічні програми, а також програми розвитку окремих територіально-виробничих комплексів. Початкову базу для програмних роз-

робок у цей період становили такі великомасштабні передпланові обґрунтування, як Комплексна програма науково-технічного прогресу СРСР і його соціально-економічних наслідків на прогностичний період до 20 років і Генеральна схема розвитку та розміщення продуктивних сил СРСР на прогностичний період до 15 років з детальнішим опрацюванням прогностичних показників на найближчі п'ять років. Систематично переглядалася також Генеральна схема розселення СРСР, у якій враховувалося періодичне корегування прогностичних показників розвитку науково-технічного, економічного й соціального потенціалів держави. Таким чином, відбувалося формування програмного розрізу державних планів, до якого входили: відбір переліку найважливіших проблем, що підлягають програмній розробці; розробка цільових комплексних програм; відображення комплексних програм у державних планах. У результаті цільові програми почали включати до складу народногосподарських планів як окремі застосування.

Питання цільового фінансування програм зазвичай вирішували в контексті реалізації вказаних планів (зокрема, за рахунок перерозподілу фінансових і матеріальних ресурсів, передбачених у вже затверджених планах, між галузями й регіонами). Зрештою, ця практика в умовах дефіциту ресурсів приводила до зриву фінансування програмних заходів і хронічного невиконання державних планів.

Можна вважати, що ігнорування основних принципів і вимог програмно-цільового підходу, зокрема, "директивний" характер вибору проблем для програмного опрацювання замість наукового аналізу, а також розуміння програмно-цільового підходу тільки як методу планування без формування системи управління програмою, здатною здійснювати її реалізацію, контроль і координацію в процесі виконання, призводило до низької результативності використання програмно-цільового підходу в період існування планово-адміністративної системи.

В умовах перехідного періоду до ринкової системи господарювання зберігаються загальні передумови використання програмно-цільового підходу: подолання цільової обмеженості у вирішенні проблем розвитку окремих відомств і товаровиробників; необхідність досягнення кардинальних зрушень в економічній сфері, що зачіпають просторові аспекти суспільного відтворення (освоєння ресурсів міжрайонного значення, взаємодія регіонів при вирішенні великих територіальних проблем, будівництво об'єктів виробничої інфраструктури міжрайонного призначення тощо); поява ряду нових чинників, зумовлених особливостями перехідного періоду.

Перед країною стоїть завдання подолання негативних наслідків, викликаних різким загостренням депресивних явищ у регіонах з високою концентрацією виробництва із застарілим технологічним устроєм, зростанням безробіття, погіршенням соціально-економічного становища населення. У цих умовах важливого значення набуває програмно-цільовий підхід. Особлива роль державних цільових програм у ринковій економіці визначається тим, що ринок не завжди дає змогу повною мірою мобілізувати додаткові фінансові й матеріальні ресурси для розвитку країни.

У дослідженні розглянуто організаційні й економічні аспекти інвестування в межах державних цільових програм у галузі охорони здоров'я, яка впливає на розвиток економіки народного господарства через збереження здоров'я населення (зниження смертності, особливо в працездатному віці, смертності дітей, захворюваності й інвалідності, збільшення середньої тривалості життя).

Охорона здоров'я – це найбільша ресурсоемка галузь національного господарства. Упродовж останніх десятиліть підвищилася економічна значущість системи охорони здоров'я у збереженні та зміцненні здоров'я населення, що дає економічний ефект.

На наш погляд, інвестування в охорону здоров'я в межах розробки й реалізації державних цільових програм зумовлене такими обставинами: з одного боку, перехід до ринку суттєво вплинув на зміну економічних і організаційних процесів, що відбуваються в охороні здоров'я (рис. 1); з іншого боку, державні цільові програми як напрям інвестицій у галузі охорони здоров'я зумовлені існуючою системою державного управління.

Коштів часто недостатньо для забезпечення повноцінного задоволення потреб населення в медичній допомозі, зокрема, дотаційні регіони потребують додаткового інвестування об'єктів охорони здоров'я, що будуються на їх території.

Крім того, матеріально-технічна база об'єктів охорони здоров'я, а також великомасштабні заходи в галузі охорони здоров'я населення (наприклад, боротьба з туберкульозом, онкологічними захворюваннями, СНІДом), зокрема в галузі науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт, мають фінансуватися за рахунок коштів державного бюджету в межах реалізації державних цільових програм з метою забезпечення адресності й зазначення джерел ресурсів для реалізації намічених заходів [1, с. 195].

Разом з тим використання цільових програм як способу інвестування сфери охорони здоров'я дає змогу рівномірно розподілити кошти державного бюджету, що виділяються, між регіонами з погляду захворюваності в цих регіонах і можливостей місцевих бюджетів.



Рис. 1. Вплив ринку на процеси, які відбуваються в системі охорони здоров'я

Поділ цільових програм на класи, види, групи відповідно до класифікаційних ознак висвітлює ряд дослідників програмно-цільового управління. Незважаючи на це, за-

гально визнаної класифікації цільових програм на сьогодні не створено. У таблиці нами запропоновано класифікацію цільових програм у галузі охорони здоров'я.

Таблиця

Класифікація цільових програм у галузі охорони здоров'я

Класифікаційна ознака	Види програм
Ознака залежності	Програми державного рівня; програми регіонального рівня; програми на рівні міста; програми розвитку окремих закладів охорони здоров'я
Джерела фінансування	Програми, які фінансуються за рахунок державного бюджету; програми, які фінансуються за рахунок регіональних бюджетів; програми, які фінансуються за рахунок місцевих бюджетів; програми, які фінансуються за рахунок позабюджетних коштів; програми приватного інвестування; програми з пайовою участю іноземних інвесторів; програми змішаного фінансування
Час	Довгострокові програми (більше ніж 5 років); середньострокові програми (від 3 до 5 років); короткострокові програми (до 3 років)
Тип захворювань	Програми з боротьби з цукровим діабетом; програми з боротьби з туберкульозом; програми з боротьби з ВІЛ; програми з розвитку онкологічної допомоги населенню; програми у сфері профілактики та лікування артеріальної гіпертонії; програми із запобігання психічним захворюванням
Напрями видатків	Програми з розвитку матеріально-технічної бази амбулаторно-профілактичних закладів охорони здоров'я; програми у сфері науково-дослідних робіт; програми з фінансування заходів
Масштаби	Великомасштабні; середньомасштабні; маломасштабні
Суб'єкти	Програми, спрямовані на дітей до 14 років; програми для інвалідів; програми, спрямовані на запобігання захворюванням серед підлітків; програми для дорослих
Кінцевий результат	Програми демографічних показників (народжуваність, смертність, середня тривалість життя); програми показників захворюваності (кількість захворювань, зареєстрованих у регіоні, на 1000, на 10 000 жителів); програми показників фізичного розвитку (антропометричні показники – середні зріст, маса; соматометричні показники, соматоскопічні показники); програми додаткових медико-демографічних показників; програми соціологічних показників (кількість населення, що веде здоровий спосіб життя, показники суб'єктивного благополуччя)
Територіальна ознака	Програми державного рівня; програми регіонального рівня; програми міста; програми окремих закладів системи охорони здоров'я; програми міжнародного рівня

Соціальні (соціально орієнтовані) програми спрямовані на вирішення проблем соціальної

природи, підвищення рівня задоволення матеріальних і духовних потреб, зростання рівня

та вдосконалення способу життя, зміну характеру й полегшення умов праці, перетворення принципу соціальної справедливості, зменшення відмінностей і зближення рівнів життя різних груп та верств населення, поліпшення розподільних відносин, соціальне забезпечення. До соціально орієнтованих належать цільові програми, пов'язані з розвитком культури, освіти, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, забезпеченням потреб у житлі, покращанням демографічної ситуації, вирішенням проблем переселення, міграції, захистом соціально вразливих верств населення.

За сучасних умов основним завданням держави в галузі охорони здоров'я є задоволення потреб населення в якісній і доступній медичній допомозі найбільш ефективним чином. Можна вважати за доцільне розглянути, яким чином відбувався розвиток управління системою охорони здоров'я з позицій системного підходу.

З погляду державного управління, увесь період розвитку охорони здоров'я в Україні можна поділити на два періоди, що різко відрізняються один від одного: радянський і ринкових реформ.

Аналіз теоретичних і методичних основ державного управління та планування показав, що управління охороною здоров'я в радянський період характеризується функціонуванням і розвитком державної (бюджетної) системи охорони здоров'я, яка будувалася на таких організаційно-економічних принципах [3, с. 67]: основним джерелом фінансування охорони здоров'я були бюджетні кошти; фінансові ресурси охорони здоров'я формувалися шляхом консолідації бюджетів різних рівнів; відшкодування витрат медичних установ мало компенсаційний характер; медичні установи, що підпорядковувалися державним фінансовим правилам, мали державний статус; планування й управління охороною здоров'я здійснювалося централізовано за єдиними нормативами з розрахунку на 1 ліжко; в державному управлінні охороною здоров'я використовувалися переважно адміністративно-командні методи.

Відповідно до цього будувалося державне управління, яке розвивалося на основі єдиних для всіх регіонів нормативів планування, фінансування, формування планів оперативної діяльності медичних установ у суворій відповідності із затвердженими вищими органами управління показниками. Таким чином, державне управління охороною здоров'я відрізнялося централізованістю з вертикальною ієрархією, заснованою на адміністративно-командних методах.

Планування в галузі охорони здоров'я було вперше застосовано разом зі створенням у 30-х рр. XX ст. державної системи охорони здоров'я. У галузі була стабільна система нормативів – основа будь-якого планування.

Основним інструментом державного планування виступали п'ятирічні плани. Як методи планування охорони здоров'я на цьому рівні використовувалися аналітичний, порівняльний, балансовий і нормативний. За допомогою аналітичного методу визначали забезпеченість населення медичним персоналом, лікарняними ліжками; аналізували роботу на лікарських посадах. Порівняльний метод – складова аналітичного – давав можливість визначити напрям розвитку галузі. Аналітичний і порівняльний методи використовували для оцінювання в просторі та часі різних показників, наприклад, захворюваності, смертності. Балансовий метод давав змогу забезпечити пропорції в планах, що розроблялися. Ним широко користувалися при складанні планів охорони здоров'я, особливо на віддалену перспективу. Складалися баланси планованих капіталовкладень, мережі медичних установ, баланси підготовки кадрів. Нормативний метод застосовували при складанні планів, заснованих на використанні балансового методу.

Необхідно підкреслити й той факт, що в галузі існували жорсткі вимоги до фінансово-бюджетної дисципліни, у межах яких керівники не мали права самостійно вирішувати ні організаційні, ні фінансові питання. Усе повинно було узгоджуватися з вищим органом охорони здоров'я й відповідним фінансовим органом. Концепція сприяла змінам у плануванні та фінансуванні охорони здоров'я. Економічні методи управління поширювалися не тільки на установу, а й на всі рівні управління. Управління переходило від переважно галузевого рівня до переважно територіального. Разом з тим на територіальний рівень передавалося й управління ресурсами охорони здоров'я, тобто посилювалися горизонтальні адміністративно-командні методи.

Впровадження нового механізму потребувало зміни системи планування та фінансування охорони здоров'я. Проте короткий термін проведення експерименту не дав змоги створити комплексну систему планування охорони здоров'я зі стратегічною компонентою, пов'язаною з плануванням на державному рівні. Державні органи управління продовжували здійснювати планування розвитку охорони здоров'я експериментальних територій на колишніх принципах.

Надцентралізований механізм управління охороною здоров'я, планування й фінансування практично не зазнав змін, необхідних для вирішення проблем, що виникли на межі 80–90-х рр. XX ст. у зв'язку з переходом суспільства до ринкових відносин.

Упровадження ОМС здійснювалося в умовах усе більшого розбалансування між економічною й соціальною системами суспільства, що, безсумнівно, знижувало очіку-

ваний соціально-економічний ефект. З одного боку, було закладено реальний механізм реформування та державного регулювання в умовах переходу до ринку, з іншого – на всіх рівнях управління виявлялися істотні проблеми й недоліки законодавчого, організаційного, технологічного та психологічного характеру, які гальмували хід реформи.

Разом з тим варто зазначити, що період підготовки і введення ОМС був явно недостатнім. Це призвело до того, що в Україні нормативною базою виступав лише Закон “Про медичне страхування”. База, що регламентує єдиний державний підхід до впровадження ОМС, не існувала, а управління цим процесом здійснювалося територіальними органами охорони здоров’я. Наслідком такого підходу до введення страхування стало велике різноманіття форм організації ОМС, використання різних методичних підходів до вирішення глобальних питань: планування, ціноутворення, порядку фінансування установ охорони здоров’я, систем взаєморозрахунків. Це доводило те, що управління процесом відбувалося стихійно. Слабка управлінська й фінансова інтеграція окремих ланок охорони здоров’я, відсутність належної координації їх роботи призвели до неадекватного управління структурою й обсягами медичної допомоги, що надається населенню, та аналізу ефективності використання ресурсів. На думку ряду дослідників, перший комплекс проблем бюджетно-страхової моделі охорони здоров’я прихований в успадкованій структурі медичної допомоги, що знайшло своє відображення в невиправданій перевазі дорогого стаціонарного сектора. Другий комплекс – хронічне недофінансування галузі охорони здоров’я.

Проведений аналіз ефективності реформування системи охорони здоров’я показав, що негативні явища, пов’язані зі здоров’ям населення України, зумовлені не тільки комплексом загальних соціально-економічних чинників, а багато в чому й рядом негативних тенденцій у системі охорони здоров’я. Найважливішими з них стали: зниження рівня державного управління системою; посилення структурних диспропорцій у сфері надання медичних послуг у бік дорогих її видів; незбалансованість ресурсів і обсягів допомоги; відсутність механізмів зацікавленості виконавців у результаті та якості праці; в розвиток галузі екстенсивним шляхом в умовах гострого дефіциту фінансових ресурсів; соціальна напруженість у суспільстві, зумовлена зниженням доступності медичної допомоги, низькою якістю її надання, зростанням платних послуг.

Суттю модернізації є розподіл функцій державного управління на державному та регіональному рівні, рівні окремої територіальної одиниці.

На державний рівень виносяться формування стратегії розвитку охорони здоров’я та охорони здоров’я населення в цілому; розробка й виконання державних цільових програм охорони здоров’я; розробка законодавчої та нормативної правової бази охорони здоров’я; координація діяльності органів державної влади за рішенням питань охорони здоров’я.

На регіональний рівень – розвиток охорони здоров’я з урахуванням регіональних особливостей; розробка й виконання регіональних програм охорони здоров’я.

На місцевому рівні мають формуватися та реалізовуватися місцеві програми охорони здоров’я. Сьогодні більшістю фахівців визнано, що не можна відмовитися від планування, віддавши все на відкуп ринку, самих установ охорони здоров’я і місцевих органів влади, зробивши розвиток галузі некерованим процесом. Сучасна економічна реальність при всій її відмінності від колишнього періоду не тільки не заперечує можливість, а й, більше того, зумовлює необхідність відтворення системи планування. Потрібне цілеспрямоване управління обсягами, структурою медичної допомоги і їх узгодженням з наявними ресурсами.

IV. Висновки

Головним напрямом удосконалення державного управління системою охорони здоров’я стає відновлення планування в галузі, забезпечення його цілісності за рахунок єдиних методичних і методологічних підходів до планування на базі системи норм і нормативів обсягів допомоги і фінансових витрат (тарифів на одиницю медичної допомоги). Державне регулювання цього процесу реалізується в забезпеченні громадян безкоштовною медичною допомогою.

Виходячи з основних постулатів програми державних гарантій, витрати медичних установ мають орієнтуватися не на кошти, необхідні для утримання установ охорони здоров’я, а на кошти, що забезпечують фінансування гарантованих державою обсягів безкоштовної медичної допомоги. Методична й нормативна база планування дають змогу використовувати сучасні підходи та методи до організації процесу планування. У зв’язку із цим для підвищення ефективності цієї функції управління необхідно спроектувати процес так, щоб керівники органів охорони здоров’я мали в руках економічний інструмент, який дає можливість приймати обґрунтовані управлінські рішення на основі альтернативного вибору варіанта, найбільш адекватного реальним можливостям системи.

Список використаної літератури

1. Авраменко Н.В. Організаційні аспекти державного управління системою охорони здоров’я в Україні / Н.В. Авраменко // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2010. – № 2. – С. 194–196.

2. Радиш Я.Ф. Державне управління охорони здоров'я в Україні: генезис, проблеми та шляхи реформування : монографія / [передм. і заг. ред. проф. Н.Р. Нижник]. – К. : УАДУ, 2001. – 360 с.
3. Солоненко І.М. Управління організаційними змінами у сфері охорони здоров'я : монографія / І.М. Солоненко, І.В. Рожкова. – К. : Фенікс, 2008. – 276 с.

Стаття надійшла до редакції 25.09.2013.

Ткач Е.Ю. Программно-целевой механизм государственного управления системой здравоохранения

В статье исследованы особенности развития системы здравоохранения; выделены характерные черты, свойственные программно-целевому планированию и управлению, вопросы целевого финансирования программ; рассмотрены организационные и экономические аспекты инвестирования в рамках государственных целевых программ в отрасли здравоохранения.

Ключевые слова: государственное управление, здравоохранение, затраты, заболеваемость, программно-целевой подход, государство, местные бюджеты, стратегия, государственные целевые программы.

Tkach Y. Programmatic-having a special purpose mechanism of public administration of health protection system

The author considers in the article the features of development of the health protection system, distinguishes the personal touches peculiar to the programmatic-having a special purpose planning and management, issues of single-sourcing of the programs.

Development of the system of health protection is the inalienable constituent of level and quality of life of population and carries out a major role in economic development of country, providing a recreation and quality of labour resources that create a base for a socio-economic increase. The further effective functioning and development of health protection sphere in the conditions of limit nature of investment resources is the major task of government of all levels bodies.

The organizational and economic aspects of investing have been considered within the framework of the government having special purpose programs in industry of health protection that influences on development of economy of national economy through maintenance of population health (decline of death rate, especially in capable of working age, death rate of children, morbidity and disability, increase of mean time of life).

Money often is not enough for providing of valuable satisfaction of necessities of population in medicare, in particular, grant regions need the additional investing of objects of health protection, that built on their territory.

The conducted analysis of efficiency of reformation of the health protection system showed that the negative phenomena in the health of population of Ukraine are predefined not only by the complex of general socio-economic factors, and in a great deal and by the row of negative tendencies in the system of health protection. Major from them became: decline of level of state administration the system; strengthening of structural disproportions is in the field of the grant of medical services toward its expensive kinds; unbalanced of resources and volumes of help; absence of mechanisms of the personal interest of performers in the total and internalss of labour; in the conditions of sharp deficit of financial resources industry continues to develop an extensive way; the social tension, predefined by the decline of availability of medicare, subzero quality of her grant, increase of requiring payment services, came to a head in society.

Proceeding in planning becomes the main direction of improvement of public administration of health protection system, providing of its integrity due to the only methodical and methodological going near planning on the base of the system of norms and norms of volumes of help and financial charges.

Key words: public administration, health protection, expense, morbidity, programmatic-having special purpose approach, state, local budgets, strategy, government having special purpose programs.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352/353:339.194

Д.Т. Бікулов

кандидат наук з державного управління, доцент
Запорізький національний університет

ТІНЬОВА ЕКОНОМІКА В КОНТЕКСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Статтю присвячено проблемі відносин між тіньовим сектором та регіональною економікою. Визначено відносний рівень неформальних економічних відносин, їх характер та вплив на економіку міст і регіонів. Проаналізовано еволюцію відносин тіньового сектору з місцевими громадами від радянського до сучасного періоду. Встановлено місце неформальних відносин у державному управлінні в місцевому самоврядуванні та комплексний негативний вплив, який справляє тіньова економіка на економічну діяльність місцевих громад.

Ключові слова: тіньова економіка, підприємства, капітал, грошові потоки, корупція, злочинність, регіональний продукт, споживання.

І. Вступ

Тіньова економіка є явищем, яке певною мірою пронизує економічну та політичну систему кожної держави в сучасному світі. Можна стверджувати, що це явище розпочало своє існування одночасно з появою економіки легальної, тобто економічних систем, які відображають основу господарства, характерну для цивілізацій та держав свого часу.

Сучасну українську державу можна вважати однією з найбільш постраждалих від проявів тіньових економічних відносин, адже період її становлення як незалежної держави збігається з розвитком тіньової економіки, причому її очевидно нелегальні відносини вважали нормальними. Історичний досвід багатьох сучасних країн свідчить про те, що тіньова економіка розвивається саме в тих країнах і регіонах, де система державного управління та, особливо, місцевого самоврядування має сильні вади і є недосконалою. Тіньова економіка та її суб'єкти є більш життєздатними, ніж суб'єкти легальної економіки.

Тіньову економіку досліджували іноземні й українські вчені сучасного та минулого періодів: Й. Шумпетер, П. Гутман, З. Варналій, В. Попов та ін.

Тіньовою економікою вважають економічну діяльність, яка приховується від суспільства, державних органів, перебуває поза державним контролем та обліком. До тіньової економіки можуть не входити окремі сфери діяльності, наприклад економічна діяльність домогосподарств. До тіньової економіки вклю-

чається кримінальна (нелегальна) економіка, в якій економічні суб'єкти отримують вигоду від кримінальної економічної діяльності, та легальна, в якій економічні суб'єкти отримують вигоду від легальних, але ухиляються від контролю з боку суспільства й держави.

Специфікою тіньової економіки є те, що економічні відносини суб'єктів розвиваються поза економічними законами, правилами та незалежно від інституційних елементів зовнішнього середовища. Обов'язковою рисою тіньової економіки є те, що її суб'єкти отримують економічні вигоди, які, як правило, значно більші, ніж у легальній економіці. Підприємницька діяльність у межах тіньової економіки не пов'язана з економічними (фіскальними) і соціальними функціями держави. Підприємці, які працюють в умовах тіньової економіки, не сплачують податків та соціальних зборів, або платять суму, що є значно меншою від потреби.

Будь-яку підприємницьку діяльність, що пов'язана з отриманням прибутку й несплатою економічних інтересів держави та місцевих громад, можна вважати тіньовою. Отже, тіньовою називають сукупність різноманітних соціально-економічних відносин, які пов'язані зі здійсненням протизаконних та неконтрольованих суспільством видів економічної діяльності. При цьому тіньова економіка щільно пов'язана з економікою легальною.

Структура тіньової економіки включає в себе суб'єктів тіньової економіки:

- тіньові підприємства (підприємства, які здійснюють нелегальні види діяльності);
- тіньові лідери (види діяльності);

- тіньові контролери (ідентифікують тіньові підприємства та контролюють їх діяльність на користь тіньових лідерів);
- тіньові робітники (вимушено або добровільно працюють на тіньових підприємствах);
- тіньові види діяльності та процеси (нелегальні дії при відтворенні легальних продуктів і будь-які дії при відтворенні нелегальних продуктів) (рис. 1).



Рис. 1. Структура тіньової економіки

Щодо офіційної економіки тіньова економіка класифікується як:

- друга економіка (сукупність операцій легальних суб'єктів, які проходять поза офіційним обліком);
- неформальна економіка (сукупність нелегальних операцій легальних суб'єктів);
- підпільна економіка (сукупність нелегальних економічних суб'єктів) (рис. 2).



Рис. 2. Структура тіньової економіки щодо офіційної

Тіньова економіка в усіх її проявах утворюється за обставин, коли вигідно приховувати свою економічну діяльність або її результати від громадськості та держави. Рівень тіньової економіки в країні показує співвідношення операцій у грошовому вимірі, які перебувають поза звітністю, до рівня ВВП. Зауважимо, що на цей час не існує жодної методики, яка б надавала можливість точно оцінити обсяг тіньової економіки та її співвідношення з офіційною економікою.

Серед методів, які використовуються для оцінювання рівня тіньової економіки, метод специфічних індикаторів.

З.С. Варналій формулює такі види тіньової економіки: легальне (не регламентоване державою) виробництво товарів і надання послуг ("неформальна економіка"); порушення в межах дозволеної економічної діяльності ("підпільна економіка"); заборонені види діяльності: рекет, корупція тощо ("незалежна економіка") [1].

Так, метод специфічних індикаторів, заснований на використанні одного показника, що найбільш повно відображає рівень тіньової діяльності, найбільш достовірний, отриманий найбільш простим способом. Прямі методи передбачають отримання інформації під час соціологічних опитувань, оцінювання розбіжностей між доходами та видатками для характеристик певних груп економічних одиниць. Непрямі методи засно-

вані на оцінюванні макроекономічних показників офіційної статистики. Метод розбіжностей заснований на зіставленні взаємопов'язаних показників з різних поглядів (наприклад, доходів, видатків, ресурсів та продуктів). За сутністю є балансовим методом. Якість балансових методів тим вища, чим більша кількість показників, які використовуються для зіставлення. За допомогою балансового методу розраховують показники прихованої заробітної платні, контрафактної алкогольної продукції, контрабанди тощо.

До методів розбіжностей належить метод товарних потоків, за яким товарний потік, тобто матеріальний потік відтворення товарів (рух ресурсів, предмета праці, готового товару та вартості), розраховується не для формування макропоказників, а для окремих товарів або товарних груп. Мета застосування методу полягає в пошуку слабких місць в інформаційній базі. Наприклад, якщо для певного товару сумарні витрати (вартість продукції та імпорт) вищі, ніж сумарний продукт (кінцеве та проміжне споживання, накопичення, експорт), це означає недосконалість інформаційної системи, що забезпечує інформацію щодо виробництва. Балансові методи використовуються в обороті вторинних ресурсів, а також для оцінювання стану природних ресурсів, земель, які перебувають, зокрема, під контролем органів місцевого самоврядування.

Необхідно також виділити метод, який застосовує італійський інститут статистики, заснований на розрахунку витрат робочої сили – відпрацьованого робочого часу. Відомості про такий час отримують зі спеціальних досліджень домогосподарств у межах окремих громад, шляхом простих опитувань. При цьому вважалось, що люди не приховують інформацію про власний робочий час, навіть приховуючи інформацію про доходи. Практично дані про робочі місця, отримані статистичним шляхом, порівнюють з даними податкових органів, пенсійного фонду та органів соціального страхування. Потім зіставляють дані та визначають найбільш

достовірні показники для визначення тенденцій у виробництві товарів і підрахунку продукції, яка існує поза загальною системою обліку. Саме на рівні місцевого самоврядування існує можливість отримувати найбільш повну та достовірну інформацію для її застосування в балансових методах оцінювання рівня тіньової економіки.

Монетарні методи засновані на припущенні про переважне використання готівки в тіньових розрахунках. У світі існує тенденція неухильного збільшення кількості грошової маси. При цьому кількість готівкових грошей зростає ще більшими темпами (рис. 3).

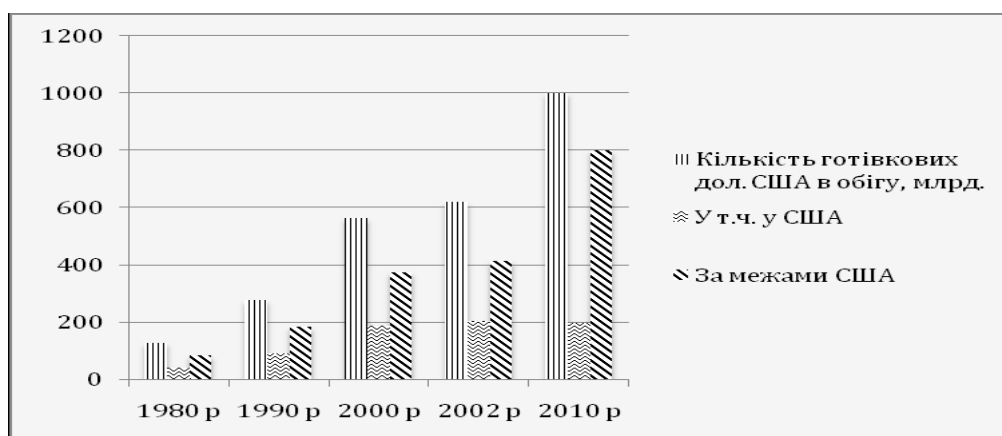


Рис. 3. Співвідношення кількості готівкових доларів США у 1980–2010 рр.

Методика, яку застосовували російські фахівці в 1994 р., у період активної трансформації економіки та початку переходу прав власності в багатьох сферах економічної діяльності, була заснована на тому, що темп зростання кількості готівкових грошових коштів суттєво перевищував зростання грошової маси. Обсяг грошової маси за рік зріс у 5,1 раза, кількість готівкових грошових коштів – у 7,9 раза. За даними Центрального банку, на початок звітної періоду в обігу було 13,3 трлн руб., за даними статистики, на руках у населення – 7,8 трлн руб. Різницю – 5,5 трлн руб. (41%) вважали обіговими коштами юридичних осіб, які не перебували на їх банківських рахунках. На той самий період встановлено, що на поточних рахунках підприємств та організацій було 8,5 трлн руб. Таким чином, більше ніж дві третини готівкових коштів перебували поза державним контролем та

обліком. Період 1992–1994 рр. є найбільш показовим, адже саме тоді відбувся масовий перехід економічних відносин з-під державного контролю, що було зумовлено слабкістю та невизначеністю останнього.

Список використаної літератури

1. Економічна безпека України: проблеми та пріоритети зміцнення: [монографія] / З.С. Варналій, Д.Д. Буркальцева, О.С. Сасенко. – К.: Знання України, 2011. – 299 с.
2. Гутман П. Подпольная экономика / П. Гутман. – М.: Экономика, 1977. – С. 242.
3. Попов В.В. Теневая экономика в советском и постсоветском обществах [Электронный ресурс] / В.В. Попов // Экономическая теория преступлений и наказаний. – № 4. – Режим доступа: <http://corruption.rsuh.ru/magazine/4-2/n4-08.html>.

Стаття надійшла до редакції 26.06.2013.

Бикулов Д.Т. Теневая экономика в контексте местного самоуправления

Статья посвящена проблеме взаимоотношений между теневым сектором и региональной экономикой. Определён реальный уровень неформальных экономических отношений, их влияние на экономику городов и регионов. Проанализирована эволюция отношений теневого сектора с местными общинами от советского до современного периода. Установлено место неформальных отношений в государственном управлении и местном самоуправлении

и комплексное негативное влияние, которое оказывает теневая экономика на экономическую деятельность местных общин.

Ключевые слова: теневая экономика, предприятия, капитал, денежные потоки, коррупция, преступность, региональный продукт, потребление.

Bikulov D. Informal economics in the context of local government

This article is devoted to problem of relations between informal sector and regional economics. The ratio of informal relations indicated with their character and influence to economics of cities and regions. Evolution of relationship between informal sector with local communes since soviet period till our time are analyzed. The place of informal relations in public administration and local government and complex negative influence of shadow economics are considered. The danger of influence increase of "shadow sector" influence to economics and management relations in the local government system. The specific of situation is in the activity of local authority is in dependance out of different parts, especially of key internal structure elements of local communities: companies, administrations and peoples and their external elements: central authorities, credits institutions.

The different methods of evaluation of shadow economy are described in the article. One part of them is economics and based on the estimation of consumption, earning and taxes. Another part of methods based on the criminal and administrative statistics. Very important thing is the classification of shadow economics depending on strength, social and economic influence and level of juridical quilt.

Shadow relations are found in all the spheres of economy especially in the salary and taxations. The reasons of shadow economics are found not in the toughness of criminal legislation but in the cultural and economic institutional bases that stipulate business to find the ways for cost facilities. Such situation is strongly displayed in the social sphere there are most unfair – in the sphere of salary taxation there are highest social and fiscal fees in the Ukraine.

The measures that can include informal sector economics flows to the economics of the regions.

Key words: informal economics, enterprises, capital, cash flows, corruption, criminality, regional products, consumption.

УДК 35.078.1:321.02

В.В. Заблоцькийкандидат політичних наук, доцент
ДЗ "Луганський національний університет імені Тараса Шевченка"**КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ ІСТОРИЧНОГО СТАНОВЛЕННЯ
СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ**

У статті в історичній ретроспективі проаналізовано універсальні чинники держави, що зумовили особливий, самобутній характер становлення й розвитку системи місцевого самоврядування в Україні. Визначено, що, на відміну від європейської та російської державних традицій єдності і взаємодоповнюваності державної влади та місцевого самоврядування, Україні історично властива антагоністичність сприйняття систем місцевого самоврядування та державної влади.

Ключові слова: державні конструкти, фактори держави, місцеве самоврядування, взаємодія систем самоврядування та державного управління.

Третє тисячоліття ставить сучасне людство перед необхідністю переоцінки, здавалося б, аксіоматичних постулатів життєдіяльності та розвитку суспільних форм організації homo sapiens. Насамперед, це стосується ролі, місця й характеру відносин інститутів державної влади та місцевого самоврядування. З одного боку, глобалізація як доцентрова тенденція скоріше гомогенізує політичний світ, вводить нові універсальні конструкти інституційної архітектури влади, процедур, форм і стилю державного управління, ніж підриває державні суверенітети, так би мовити, "зверху". З іншого – глобалізація викликає відцентровий опір, кризу ідентифікації, новий сплеск уваги до локального самоврядування як фактора певної національної ідентифікації, традицій. Тим самим підвищується значення й роль місцевого самоврядування, що якоюсь мірою підриває державні суверенітети "знизу".

Безумовним є одне: у більшості демократичних країн світу "політична вага" систем місцевого самоврядування значно зростає, поглиблюється децентралізація державної влади, збільшуються повноваження муніципалітетів – влада стає ближчою до людей. Найбільш характерно цей процес, який набрав виразних форм стійкого політичного тренду, описав у вигляді нової політичної формули розвитку суспільства колишній президент (2004–2006 рр.) Конгресу місцевих і регіональних влад Європи Дж. ді Стазі: "Без демократії на місцевому рівні взагалі не може бути демократії" [10].

Зростання ролі місцевого самоврядування в сучасному світі надзвичайно актуалізує науковий пошук шляхів сполучення універсальних конструктів глобалізації та локальних систем управління з національними

особливостями, атрибутами, архетипами місцевого самоврядування.

В Україні проблематиці місцевого самоврядування приділяють значну увагу представники багатьох наук, перш за все, юристи й фахівці в галузі державного управління, де навіть "узакононено" окрему наукову спеціальність: 25.00.04 – місцеве самоврядування. Вистачає звернень до тематики місцевого самоврядування в середовищі політологів, соціологів, представників соціальної комунікації тощо. Водночас все ще залишаються прогалини в розумінні й тлумаченні базових конструктів і універсальних чинників формування та функціонування національної системи місцевого самоврядування.

На наш погляд, історичний розвиток системи місцевого самоврядування на українських землях (територіях, де проживало автохтонне українське населення в різні часи і в різних країнах) кардинально відрізняється як від Європи, так і від Росії.

По-перше, як у Європі, так і в Росії простежується стійкий послідовний розвиток, правонаступність на основі одних і тих самих незмінних протягом понад тисячоліття ціннісних засад-конструктів (тут і далі під конструктами розуміється поняття сучасної методології науки – теоретична чи аксіоматична логічно-розумова модель, що є засобом наукового аналізу і узагальнення [7, с. 563]).

На відміну від Європи, на українських землях розвиток місцевого самоврядування відбувався в умовах ціннісних розривів, з руйнуванням старих систем та інститутів і формуванням принципово нових.

По-друге, принципово різними є відносно місцевому самоврядуванню та державної влади. У Європі державність виростає із самоврядування, продовжує його цінності q базові конструкти та становить єдність владних структур на основі субсидіарності. У

Росії система самоврядування являє собою продовження державної влади в ієрархічній підпорядкованості на тих самих ціннісних засадах та конструктах.

На українській території місцеве самоврядування й державна влада виступали, як правило, як антагоністи, оскільки завжди центральна влада належала не автохтонному населенню, а “чужим” – нехай і наймаїним, але варягам Рюриковичам у Київській Русі; татаро-монголам – після розпаду Київської Русі; полякам, литвинам, австро-угорцям, росіянам, більшовикам – у наступні історичні періоди і тільки з 1991 р. – власне українцям.

Розглянемо ці дві відмінності в генезі систем місцевого самоврядування більш докладно.

По-перше, дійсно, предмет дослідження має свої витоки з глибини первісного ладу (як стверджує М. Гришук, у ті часи вже існувало самоврядування локальних спільнот-громад [2, с. 17]) і своє первинне визначення в законі Гая Юлія Цезаря “*Lex municipalis*” від 45 року до н.е. як “муніципальне самоврядування” (“місцевим самоврядуванням” його назве в XIX ст. Х. Гнейст). Європейське локальне самоврядування розвивалося поступово, майже не змінюючись у своїх фундаментальних принципах:

- “цеховий” тип інституційної побудови (висхідний своїми витоками до селянської громади-роду, що, власне, також було типовим “сільськогосподарським цехом”);
- рекрутування (в основному шляхом виборів) з власного кола представників у невелике коло керівної верхівки з одноосібним (як правило) главою – менеджером органу місцевого самоврядування;
- суспільно-договірний характер виконуваних повноважень;
- діяльнісна орієнтація на відстоювання спільних інтересів (певних свобод, прав, привілеїв тощо) членів територіальної громади перед зовнішніми адміністративно-політичними суб'єктами (насамперед, захист спочатку від феодалів, потім – від регіональних правителів, надалі – від держави) .

Цей розвиток цілком логічно набув інституціоналізації у вигляді магдебурзького права, яке практично в незмінному вигляді проіснувало з 1125 р. до середини XIX ст. і майже повністю лягло в основу сучасної європейської системи місцевого самоврядування (фактично всіх трьох найбільш відомих модифікацій: англосаксонської, континентальної й іберійської).

Українська ж традиція самоврядування має зовсім інший характер. Хоча витоки самоврядування сягають з додержавних часів сільськогосподарського укладу патріархаль-

них родів-племен (зокрема, саме їх виділяють основними первинними ланками місцевого самоврядування В. Тимцуник і Н. Лахижа [11]), проте, надалі можна виділити не менше ніж 8 різноманітних і досить самостійних моделей організації системи місцевого самоврядування (часом з істотною різницею між собою як в інституційному, так і в ціннісному і процедурному плані):

1. Вічове народовладдя часів Київської Русі (із застереженням, що ця традиція є спільним історичним надбанням як мінімум і росіян, і українців, і білорусів). Як зазначає Н. Камінська, в стародавній Київській державі суб'єктами самоврядування були, з одного боку, міські громади, які користувалися адміністративною, господарською та судовою автономією, з іншого – сільські (сусідські) громади-верви [6]. Віче мало значно ширші (порівняно з європейськими аналогами систем самоврядування) власні повноваження, адже в компетенції віче було не тільки найняти князя (у сучасному розумінні: менеджера-управлінця), а й затребувати з нього звіт, вигнати і навіть стратити, оголосити військовий похід, встановити міжнародні відносини тощо. Водночас інституційно віче поступалося європейським практикам, оскільки не мало жодних постійно діючих у “міжвічовий” період власних інститутів, а покладалося на княжу адміністрацію.

2. Селянсько-хутірське самоврядування часів занепаду Київської Русі й татаро-монгольської навали. Селянські громади процедурно ще нагадували віче (навіть у литовських офіційних хроніках середніх віків сільські сходи іменувалися “віче”), однак не було ні такої широти повноважень, ні таких інститутів, фактично самоврядування цих часів являло собою повернення до первісного патріархального управління з війтом на чолі.

3. Військова демократія часів козацтва, що зародилася в надрах селянської системи самоврядування і довгий час співіснувала з нею паралельно. Зокрема, А. Губрік виділяє в ці часи три типи самоврядних громад: “полкові” або козацькі громади, в документах іменувалися “товариствами” і керувалися отаманами й полковниками, селянські громади з війтом на чолі і козацько-селянські громади змішаного типу [3, с. 54]. Як інституційно, так і функціонально козацько-полкове самоврядування не схоже ні на європейські моделі, ні на стародавнє віче, ні на сучасні для них селянсько-війтові. Козацько-полкове самоврядування унікальним чином поєднувало в собі широку (майже абсолютну, оскільки у прийнятті рішень брали участь абсолютно всі козаки) демократію виборів самоврядного керівника-полковника, хоча й гетьмана всього Війська Запорізького і одночасно жорстку вертикаль

виконавчої влади тих же полковників і отаманів, як правило, ще й поєднану з повноваженнями судової влади.

4. Система магдебурзького права на західних землях XIV–XIX ст. стала результатом входження українських земель до складу тодішніх європейських держав і була ментально характерною саме для європейських народів, для українців же стала запозиченням, яке досить швидко прижилося й поширилося на десятки українських поселень. При цьому, наприклад, Львів та Луцьк уперше отримують магдебурзькі грамоти в 1287 р., Київ – у 1494 р., а дата дератифікації останньої магдебурзької грамоти для українських поселень – 1831 р., коли російський цар Микола I скасував магдебурзьке право по всій Україні (крім Києва, де воно збереглося аж до 1835 р.). Магдебурзьке право характеризувалося меншою демократичністю, ніж стародавньокиївське віче, адже воно поширювалося тільки на повнолітніх законороджених християн чоловічої статі, що володіли нерухомістю (при цьому кожен персонально повинен був отримати так зване міське право “*Jus civile*”).

5. Система земств на землях Російської імперії. Власне більш-менш значущого місцевого або муніципального самоврядування в середньовічному Московському царстві не спостерігається, принаймні ні в енциклопедіях, ні в наукових публікаціях про це не згадується аж до середини XIX ст. Містами керували ставленики центральної влади, а місцеві громади максимально отримували від царя право самоврядування на умовах “Старочеркаської обикності”, тобто традиційних звичаїв без додаткової регламентації [5, с. 189]. Правда, спроби ввести в Росії місцеве самоврядування мали місце неодноразово в XVIII – першій половині XIX ст. (Міська реформа 1720-х рр., “Жалувана грамота містам” 1785 р.), проте вони стосувалися виключно міст, зрештою, так і не створили умов для перетворення міських поселень на самоврядні громади.

Як зазначають автори енциклопедії державного управління, самоврядування Московського царства, до складу якого увійшла Україна, мало становий характер. У 1840-х рр. було проведено реформу самоврядування державних селян: волосні й сільські управління обиралися на мирських сходах і виконували поліцейські, господарські, судові та фінансові функції [5, с. 187].

Остання спроба створити систему місцевого самоврядування в царській Росії датується 1864 р., коли указом Олександра II було введено в дію Положення про губернські і повітові земські установи. Однак введені реформою “зверху” земства так і не стали справжнім місцевим самоврядуванням. Як справедливо зауважив Я. Черниш,

місцеве самоврядування “не може сформуватися зверху, через децентралізацію. У такому випадку буде створена чисто формальна система інститутів, які не виконуватимуть свого справжнього призначення, оскільки неможливо штучно створити будь-який компонент громадянського суспільства” [12].

6. Система “Вільного союзу вільних громад” початку XX ст. часів спроб розвитку української державності. Хоча короткий термін існування української державності в 20-ті рр. XX ст. і не дозволив впровадити на практиці досягнення УНР і Центральної Ради у сфері місцевого самоврядування, однак ці напрацювання не були випадковими, а визрівали в надрах українського суспільства і викристалізувалися в державницьких ідеях таких мислителів, як Георгій Андрузький, Микола Драгоманов, Михайло Грушевський та ін. Відомий драгоманівський проект політико-соціальної програми “Вільний союз – вільна спілка” [4] мав глибокий вплив на розробку Центральною Радою проекту Закону “Про владу на місцях і місцеве самоврядування” та на Конституцію УНР, що закріпила державний лад на принципах широкої децентралізації (ст. 5 Конституції УНР надавала землям, волостям і громадам права широкого самоврядування) [8].

7. Радянська система рад народних депутатів часів УРСР. Формально ця система мала всі ознаки місцевого самоврядування, проте за зовнішньою демократичною ширмою ховалися всевладдя Комуністичної партії і тоталітарна централізація. Система рад не мала нічого спільного з жодним із попередніх муніципальних укладів, як не мала нічого спільного з тодішньою європейською та світовою практикою.

8. Система місцевого самоврядування незалежної України не була результатом попереднього тривалого еволюційного розвитку й створювалася в умовах політичного цейтноту та інституційного вакууму, вона пройшла ряд перетворень і реорганізацій. Усі 20 років української незалежності вчені та практики говорять про необхідність кардинальної реформи територіальної організації влади, розробляють десятки проектів, однак назріла необхідність і сформований суспільний запит все ще не знайшли свого відображення в політичній волі державних лідерів.

По-друге, історичний аналіз показує, що самоврядна громада історично є попередницею держави. Як зазначає Д. Співак, держава виникає в результаті об’єднання громад з економічних і політичних мотивів [9, с. 112]. Для західноєвропейської цивілізації характерно саме поступове переростання місцевого самоврядування у державну владу, створення державності на тих цінностях, принципах, що проростали в надрах

місцевого самоврядування. Цю тезу підкреслює і Я. Черниш, стверджуючи, що в історії є зразки того, як демократичні держави починали своє становлення з місцевого самоврядування. Найяскравіший приклад – США. Тут місцеве самоврядування було основним інститутом влади в ранні роки республіки. Громадяни бачили в місцевому самоврядуванні основу демократії, до нього постійно зростала довіра і легітимність, таким чином відбулося становлення громадянської культури, яка згодом, з утворенням держави, була перенесена і на національний рівень. Те саме відбувалося й на європейському континенті [12].

За таких обставин ціннісної єдності та загальної національно-політичної належності державна влада і місцеве самоврядування виступають як дві взаємодоповнювані підсистеми ціннісно єдиної політичної системи суспільства. І громадська, і державницька західні теорії не заперечують цього факту, а різняться лише в розумінні і визначенні провідної ланки зазначеного владного дуалітету.

Таким чином, основні конструкти взаємодії державної влади та місцевого самоврядування базуються для західного суспільства на принципах паритетності, партнерства, солідаризму й субсидіарності, єдності влади в її різноманітті.

На українських же автохтонних територіях – від Галичини до Слобожанщини – ніколи центральна влада не належала корінному населенню, навіть у часи Київської Русі з її варязькими князями і апаратом державної влади у вигляді їх дружинників. Місцеве самоврядування тут не тільки не стало політичною основою формування національної держави та державної влади, а й, відстоюючи інтереси і права українських жителів громад перед “чужою” (релігійно, національно, політично, інституційно) державною владою, найчастіше ставало антагоністом державної влади, її “ворогом”. Українське самоврядування і державні системи, що панували на автохтонних українських територіях, як правило, базувалися на зовсім інших цінностях і звичаях, укоріненіх у різних інститутах і процедурах.

Тому історично державна влада завжди намагалася викоринити властивий генетично українському самоврядуванню високий рівень народовладдя, адже участь у давньоруських віче більш представницька, ніж участь у Грецькій Спарті або власників “*Jus civile*” середньовічних міст Європи.

І справа тут навіть не стільки у протистоянні зовнішнього політичного домінанта (на релігійній основі, як, наприклад, Польща, або деспотично-монархічної, як, наприклад, Росія) національному демократизму як такому. Просто наше народовладдя технологічно має інший характер, не процедурно-

правовий, як у європейців, а скоріше анархо-афективний, що не вписувався в інституційно-функціональні конструкти централізованої держави, а куди більше відповідає анархічній республіці Нестора Махна.

Ні раніше в історії, ні сьогодні в суспільній свідомості українців місцеве самоврядування і державна влада не виступають, що доповнюють одне одного політичними утвореннями. Не випадково протистояння українського місцевого самоврядування з державними установами продовжується і в наш час. Зокрема, І. Бодрова зазначає, що “сучасні політико-правові реалії ... характеризуються дисбалансом у відносинах органів місцевого самоврядування та органів державної влади, які переростають в різні форми соціальної напруги, а іноді – у відкритий конфлікт” [1].

Саме це в поєднанні з тисячолітнім сприйняттям державної влади як “чужої”, розривом системи самоврядування та державної влади (їх повсякчасної боротьби за повноваження), на нашу думку, і є справжньою причиною тривалого й невдалого періоду української бездержавності, неспроможності розвитку української державності в минулому.

Зазначене не тільки актуалізує розвиток української державності на принципах виходу на перший план провідних конструктів та факторів системи місцевого самоврядування (відповідно до Європейської хартії регіонів), а й формує наукову базу генетичної прихильності українського суспільства саме відповідно до такого характеру адміністративно-територіальної реформи в Україні. Перенесення центру ваги політико-адміністративних відносин з державного на місцевий рівень публічного управління одночасно відповідатиме глибинним національним традиціям, “генетичному коду” українців і проголошеному стратегічному курсу розвитку українського суспільства в напрямі європейської інтеграції.

IV. Висновки

Проведене дослідження дає теоретико-методологічне підґрунтя для організації наукового знання про генезис місцевого самоврядування в Україні, яке істотно відрізняється від аналогічних конструктів Європи та Росії, перш за все, двома універсальними чинниками: інституційно-ціннісним розривом і антагоністичним характером взаємодії центральної державної влади з місцевим самоврядуванням. Тому перспективи подальших наукових розробок полягають у пошуках шляхів повернення генетично притаманних українству самоврядних рис та розвитку української державності на принципах домінування місцевого самоврядування в політико-організаційному й інституційно-функціональному плані.

Список використаної літератури

1. Бодрова І.І. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування: конституційно-правовий аспект [Електронний ресурс] / І.І. Бодрова // Інтернет-сайт Фонду місцевої демократії. – Режим доступу: <http://www.fmd.org.ua/Programs/samovraduvannia/samovradpublications/128/>
2. Гришук М.В. Нариси історії місцевого самоврядування України / М.В. Гришук. – Острог: Національний ун-т "Острозька академія", 2003. – 159 с.
3. Губрик О. Сільська громада в Україні XIV–XVIII ст. / О. Губрик // Український історичний журнал. – 1997. – № 5. – С. 52–66.
4. Драгоманов М. Вольный союз – вільна спілка: Опыт украинской политико-соціальної програми [Електронний ресурс] / Микола Драгоманов. – Женева, 1884. – 375 с. – Режим доступу: <http://www.ditext.com/drahomanov/union/union.pdf>.
5. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 5: Територіальне управління / наук.-ред. колегія: О.Ю. Амосов (співголова), О.С. Ігнатенко (співголова) та ін. – 408 с.
6. Камінська Н.В. Еволюція поглядів на значення місцевого самоврядування у розбудові української державності: історико-правові аспекти [Електронний ресурс] / Н.В. Камінська // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2008. – № 3. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvlduvs/2008_3/08knvdia.pdf.
7. Касавин І.Т. Енциклопедія епистемології і філософії науки / І.Т. Касавин. – М. : Канон, 2009. – 1247 с.
8. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>.
9. Співак Д.П. Сучасні теорії та моделі місцевого самоврядування / Д.П. Співак // Актуальні проблеми політики. – 2012. – № 44. – С. 112–124.
10. Стази Дж. ди. Стены, разделяющие европейцев, должны быть разрушены [Электронный ресурс] / Дж. ди Стази // Зеркало недели : украинский общественно-политический еженедельник. – 2005. – № 25. – 1–8 июля. – Режим доступа: http://gazeta.zn.ua/POLITICS/dzhovanni_di_stazi_steny,_razdelyayuschie_evropeytsev,_dolzhny_byt_razrusheny.html.
11. Тимцуник В.В. Традиції самоврядування в Україні: від зародження до середини XVII століття [Електронний ресурс] / В.В. Тимцуник, М.І. Лахижа // Науковий вісник Академії муніципального управління. – 2011. – № 1. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_upravl/2011_1/44.pdf.
12. Черниш Я.В. Співвідношення місцевого самоврядування та демократії: основні підходи [Електронний ресурс] / Я.В. Черниш. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya2010_36Gileya36P9_doc.pdf.

Стаття надійшла до редакції 27.05.2013.

Заблоцкий В.В. Компаративный анализ исторического становления системы местного самоуправления Украины

В статье в исторической ретроспективе проанализированы универсальные факторы государства, обусловившие особый, самобытный характер становления и развития системы местного самоуправления в Украине. Определено, что, в отличие от европейской и русской государственных традиций единства и взаимодополняемости государственной власти и местного самоуправления, Украине исторически присуща антагонистичность восприятия систем местного самоуправления и государственной власти.

Ключевые слова: государственные конструкторы, факторы государства, местное самоуправление, взаимодействие систем самоуправления и государственного управления.

Zablotskiy V. Comparative analysis of the historical development of a system of local government in Ukraine

This paper analyzes the historically universal state factors that led to a special and distinctive character formation and development of local government in Ukraine. It was determined that, unlike the Russian and European state traditions of unity and complementarity of state and local governments, Ukrainian historically characterized antahonistychnist perception of local government and state government.

In most democratic countries "political weight" of local governments increases significantly deepened decentralization of government, municipalities increased powers - the power comes back closer to the people.

The shift of political and administrative relations with the state to the local level of public administration at the same time meet the deep national tradition "genetic code" Ukrainian and the strategic course of the Ukrainian society towards European integration.

All the years of independence Ukrainian state scholars and practitioners talk about the need for fundamental reform of the territorial organization of power, developed dozens of projects, but there is a need and formed a public inquiry is still not reflected in the real world leaders.

This study provides theoretical and methodological framework for the organization of scientific knowledge about the genesis of local government in Ukraine, which is significantly different from similar constructs in Europe and Russia, especially the two universal factors: institutional-value gap and the antagonistic nature of the interaction of the central government to local government. Therefore, the prospects for further scientific research is to find ways to return genetically inherent self-Ukrainians of features and development of the Ukrainian state on the principle of local self-government in the political, organizational and institutional and functional terms.

Key words: *public constructs, factors of governance, local government, interoperability of government and local government systems.*

РОЛЬ ЗВ'ЯЗКІВ ГРОМАДСЬКОСТІ З МІСЦЕВИМИ ОРГАНАМИ ВЛАДИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Питання підвищення економічної та соціальної стабільності, фінансової стійкості й екологічної безпеки України є особливо актуальними та важливими, що й зумовлює необхідність комплексного вирішення завдань, спрямованих на забезпечення сталого розвитку територій. У статті висвітлено важливі питання щодо ролі та принципів зв'язків із громадськістю в місцевих органах влади для забезпечення сталого розвитку територіальних громад в Україні.

Ключові слова: сталий розвиток, місцевий розвиток, державне управління, органи місцевого самоврядування, принципи, стратегічне партнерство, програми соціально-економічного розвитку.

I. Вступ

Відкритість і прозорість влади є однією з ключових ознак демократичного розвитку суспільства. Аналізуючи наукові дослідження у сфері Public Relations, можна констатувати, що становлення третього сектора як основного суб'єкта громадської ініціативи відбулося. Підвищена увага до зв'язків з громадськістю як з боку ділових, політичних, так і громадських кіл останніми роками – не випадковість. Вона зумовлена цілим рядом об'єктивних причин. Саме динамізм, змінність і невизначеність політичної й економічної сфер визначили для публічних органів влади необхідність встановлення та супроводу стійких інформаційних зв'язків з громадськими організаціями, політичними партіями. Зв'язки з громадськістю стають суттєвим засобом стратегічного управління зовнішньою й внутрішньою сторонами діяльності органів публічної влади, інструментом його впливу на ситуацію за допомогою інформаційної взаємодії [1, с. 5].

Сталість – це нова парадигма прийняття рішень для всіх секторів суспільства, яка базується на кращому розумінні складного взаємозв'язку між економічними, соціальними аспектами та навколишнім середовищем, а також впливу рішень, які приймаються сьогодні, на майбутні покоління.

Як показує проведений аналіз наукових досліджень, теорія сталого розвитку перебуває в стадії свого становлення. Концептуальні основи сталого розвитку започаткував наш співвітчизник В.І. Вернадський, який розглядав теорію сталого розвитку як учення про ноосферу – “стадію еволюції біосфери Землі, на якій у результаті перемоги колективного людського розуму почнеться гармонійний розвиток і людини як особистості, і об'єднаного суспільства, і відповідно

зміненого людиною навколишнього середовища” [2, с. 217–225].

Питанням імплементації концепції сталого розвитку на території України займаються фахівці з державного управління, екологи, економісти, політологи.

До розробки науково-практичних засад забезпечення сталого розвитку доклали зусиль такі українські науковці: Б. Буркинський, В. Волошин, Б. Данилишин, С. Дорогунцов, В. Кухар, В. Лось, Л. Немиць, В. Мамонтова, Ю. Мельник, М. Миколайчук, П. Надолішній, В. Попков, С. Серьогін та ін.

Дослідження феномену зв'язків із громадськістю проводять як українські, так і зарубіжні науковці, висвітлення їх форм та принципів набули відображення в працях зарубіжних авторів: І. Альшиної, С. Блека, Ф. Джефкінса, Д. Дороті, С. Катліпа та ін., а також українських науковців: В. Бебика, В. Березенка, В. Глазунова, Н. Гудими, О. Колоска, В. Малиновського, П. Манжоли, Г. Почепцова, Л. Руїс-Мендісабала, А. Серанта, Є. Тихомирова та ін.

II. Постановка завдання

Разом з тим слід зауважити, що й досі не вироблено загальноприйнятого визначення таких складних наукових категорій, як “сталий розвиток” і “зв'язки з громадськістю”, бракує наукових розробок щодо визначення сутності й специфіки регіонального та місцевого сталого розвитку, що свідчить про відсутність методологічного й методичного інструментарію проведення досліджень.

Недостатньо дослідженим залишається питання синтезу механізмів сталого розвитку з механізмами публічного управління й самоорганізації населення, з можливостями практичного використання останніх у планованні перспективи розвитку територій. Отже, саме цей зв'язок є критично важливим фактором наукового обґрунтованого вибору стратегії сталого розвитку регіону. Якщо

цього не врахувати, цілі стратегії та зумовлюваний ними зміст можуть бути визнані як неадекватні внутрішнім джерелам і об'єктивним механізмам розвитку регіону, і тому не будуть реалізованими. Таким чином, актуальним залишається опрацювання комунікативного аспекту забезпечення сталого розвитку територій.

Завданням цієї публікації є обґрунтування ролі зв'язків громадськості з місцевими органами влади у забезпеченні сталого розвитку територіальних громад в Україні та окреслення напрямів подальших наукових пошуків, що й визначило логіку побудови дослідження.

III. Результати

Ціннісні засади забезпечення прозорості й відкритості в діях владних інститутів залучення громадськості до процесу розроблення та прийняття рішень, до управління державою є одним з наріжних каменів функціонування громадянського демократичного суспільства. Встановлення ефективного ді-

алогу з громадськістю є найважливішим інструментом реалізації процесів демократизації й забезпечення відкритості та прозорості публічної влади.

Розмаїття наукових досліджень у галузі зв'язків із громадськістю органів державної влади та місцевого самоврядування наочно демонструє, з одного боку, багатогранність поняття зв'язків із громадськістю, його комплексність та складність, а з іншого – є відображенням того, що ця наукова дефініція ще не отримала свого усталеного місця в системі наукових знань.

Звичайно, кожна наука намагається ліквідувати багатозначність і невизначеність термінології цієї дефініції. Але ця мета в кінцевому результаті може бути досягнута лише на основі поступового зближення різних точок зору, за допомогою тривалого й цілеспрямованого вдосконалення її єдиного поняттєвого апарату. У таблиці подано ключові визначення поняття “зв'язки з громадськістю”.

Таблиця

Порівняльний аналіз ключових визначень поняття “зв'язки з громадськістю”

Автор	Визначення поняття “зв'язки з громадськістю”
І. Альошина [3]	Самостійна функція менеджменту по встановленню та підтримці комунікацій між організацією та її громадськістю
С.М. Катліп, А.Г. Сентер, Г.М. Брум [4]	Функція управління, яка встановлює і підтримує взаємокорисні стосунки між організацією та громадськістю, від якої залежить її успіх чи невдача
О.В. Колосок [5]	Постійний комунікативно-психологічний прямий і зворотний контакт органів управління будь-якої системи з громадськістю з метою створення, формування та функціонування позитивного іміджу управління, що впливає на виникнення сприятливого середовища для взаємодії обох сторін
Л. Руїс Мендісаль [6]	Наука і мистецтво управління процесом комунікації між організацією та її цільовими групами громадськості з метою формування громадської думки в бажаному для організації напрямку за підтримки засобів масової комунікації
С. Блек [7]	Мистецтво та наука досягнення гармонії із зовнішнім оточенням засобами взаєморозуміння, заснованого на правді та повній інформованості
О. Чуміков [8]	Система інформаційно-аналітичних та процедурно-технологічних дій, спрямованих на гармонізацію взаємовідносин всередині певного проекту та його зовнішнім оточенням з метою успішної реалізації даного проекту
Р. Гарлоу [9]	Одна із функцій управління, що полягає у встановленні та підтримці спілкування, взаєморозуміння, прихильності та співробітництва між організацією та її громадськістю
Ф. Джефкінс [10]	PR складається з усіх форм комунікації, що планується, ззовні та всередині, між організацією та її громадськістю для реалізації специфічних цілей, спрямованих на досягнення взаєморозуміння
Всесвітня асамблея асоціацій з публік рилейшнз (Мексика, 1978) [11]	Мистецтво та соціальна наука аналізу спрямованості, передбачення наслідків, консультування лідерів організацій та проведення запланованих програм дій, що слугують як інтересам організації, так і громадським інтересам
Є. Блажнов [12]	PR як структурний аспект суспільних відносин тісно пов'язані з особливостями формування та функціонування громадської думки, механізмом публіситі, тобто з прийомами створення відомості, популярності, привабливості певних осіб у зв'язку із їх діяльністю – суспільно-політичною, виробничою, у сфері культури
Е. Бернейс [13]	Сфера дій, що покликана займатися взаємодією між особистістю та групою, ідеєю чи іншою одиницею громадськості, від якої вона залежить

Зусиллями вчених упродовж багатьох поколінь загалом підготовлено й створено концепцію сталого розвитку (sustainable development), яка здобула міжнародне визнання й, по суті, є системою поглядів на рух економічних систем і спільноти як несутеречливий їх взаємодію між собою та з природою.

Термін “сталий (sustainable) розвиток” офіційно було прийнято на Всесвітній конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку, що проходила у Ріо-де-Жанейро

у 1992 р. [14, с. 23], де було ухвалено “Декларацію Ріо”. Тоді цю концепцію було визначено як ключову ідеологічну базу для розвитку світової спільноти у ХХІ ст.

В основі концепції сталого розвитку лежать три компоненти, які висвітлено невіддільно один від одного: економічний, соціальний та екологічний. Така тривимірність демонструє, що кожен із цих сфер неможливо розглядати у відриві від іншої, а всі рішення, які приймаються на управлінсько-

му рівні, мають бути системними та комплексними з урахуванням взаємозв'язку між цими трьома площинами. Відповідно до концепції сталого розвитку прогрес має відбуватися без шкоди для довкілля, економічні та соціальні процеси не мають руйнувати природного середовища, оскільки ефект від деструктивних дій на довкілля в підсумку призводить до знищення цивілізації як такої.

На нашу думку, ключовим свідомісним елементом, який може сприяти переходу до сталого розвитку, є зміна світогляду споживання на світогляд творення та прагнення до загального добробуту.

Такий концептуальний підхід пропонує у своїй праці "Мати чи бути" видатний соціальний психолог, філософ Е. Фромм. Він ділить варіанти світоглядних позицій людини на дві групи: екзистенційний (модус "бути") та володільний або споживацький (модус "мати") [15].

Е. Фромм зазначає, що технічний прогрес, який вивів людство на шлях індустріального розвитку, дав людству надію на досягнення максимального рівня благополуччя більшості. Промисловий прогрес зробив можливим безмірне виробництво, і як наслідок – безмірне споживання. Виходячи з тверджень філософа, надії людства на універсальність технічного прогресу не виправдали себе саме через психологічні принципи самої системи суспільного устрою, що передбачає радикальний гедонізм та пов'язані із цим егоїзм, самолюбство, жадібність [15, с. 8]. Е. Фромм цитує М. Месеровича і Е. Пестеля, наголошуючи, що економічні перетворення можливі лише за умови ціннісних трансформацій самої людини й суспільства в підсумку: "Якщо в ціннісних орієнтаціях людини відбудуться фундаментальні зміни, що приведе до виникнення нової етики та нового ставлення до природи". Тут же філософ наголошує на потребі формування нової людини: "Фізичне збереження людства стає залежним від радикальних змін людської душі" [15, с. 20–21].

Праця Е. Фромма згадується в контексті концепції сталого розвитку, оскільки це є світогляд спільного гармонійного розвитку економічно-соціальної та природничої сфери. Саме таку модель вивів соціальний психолог та визначив умови, за яких можливі такі перетворення: "Світ як стан гармонійних відносин між народами можливий лише тоді, коли в суспільстві всі структури споживацького характеру буде замінені на структури екзистенційного характеру" [15, с. 178].

Тези щодо потреби переключення на інший свідомісний рівень спостерігаються й у дослідженнях професора Г. Почепцова [16]. Фахівець із комунікативних технологій наполягає на тому, що на зміну світогляду "модно бути багатим", що мовою Е. Фромма

передбачає включеність до споживацького модусу, має прийти концепція "модно бути розумним" – тобто створювати блага, а не лише споживати їх, використовувати свої таланти і розум на користь суспільному прогресу. Адже, як вважав Е. Фромм, ознакою людини нового типу є усвідомлення, що "вищою цінністю людського життя є повне розкриття своєї особистості, а також стимулювання розвитку особистісних якостей своїх співгромадян" [15, с. 259].

У цьому контексті зазначимо, що забезпечення сталого розвитку передбачає ідеологічний вплив з боку органів влади на формування громадянського суспільства та загального розуміння цього процесу. Проте здійснювати такі заходи потрібно не лише шляхом пропаганди, а через грамотну та ефективну інформаційну політику, яку повинні впроваджувати органи публічної влади, а також запровадження комплексних освітньо-просвітницьких заходів.

Побудова зв'язків із громадськістю в контексті концепції сталого розвитку має відбуватися на таких принципах [19]:

- доступності інформації, що передбачає відкритість публічної інформації, яка характеризує особливості діяльності органів влади та дає уявлення про специфіку їх діяльності, а також інформує про виконання програм розвитку, передбачає своєчасне інформування з метою налагодження діалогу між владою та громадськістю;
- достовірності інформації;
- професійності, тобто залученості до функцій зв'язків із громадськістю в органах влади осіб, що є фахівцями в інформаційній сфері та мають належну підготовку у сфері соціальних комунікацій;
- комплексності (цілісності), що передбачає, з одного боку, систематичне інформування громади про ключові аспекти діяльності органу влади, а з іншого – дає цілісне уявлення про процеси реалізації тих чи інших програм і ініціатив та формує спільне їх втілення органами влади й інституціями громадянського суспільства;
- системності, що визначає систематичний характер роботи служб зв'язків із громадськістю, облік громадських осередків, що є партнерами в тій чи іншій сфері, планування роботи та способи організації її, виходячи із засад оперативності та адекватності інформації;
- адресності, що визначає доцільність залучення конкретних груп громадського сектору з урахування компетентності;
- партнерства, що передбачає двосторонній обмін інформацією, урахування пропозицій громадськості з поправкою на компетентність у програмах та рі-

шеннях органу влади, досягнення консенсусу;

- мобільності за умови побудови такої управлінської моделі, коли служби зв'язків із громадськістю зможуть максимально оперативно отримувати сигнали про зміни в системі комунікації та реагувати на них.

Отже, сталий розвиток можливий лише за умови участі в процесах управління широкого загалу, місцевих громад, неурядових організацій, безпосередньо громадян. Партиципативна демократія – його іманентна риса. Участь громадян, формування громадянського суспільства, його вплив на різних рівнях управління, перш за все, на місцевому рівні, можуть забезпечити гласність, прозорість, підзвітність врядування й демократичний характер сталого розвитку. Для України є вкрай необхідними розробка та реалізація нової стратегії сталого розвитку на основі соціального консенсусу, через усвідомлення національних інтересів усіма соціальними верствами та групами населення.

IV. Висновки

Концепція сталого розвитку стала ідеологічною базою для всієї цивілізації, оскільки ставить за мету збереження людства та забезпечення збалансованого розвитку для майбутніх поколінь. Для реалізації цієї концепції необхідно вирішити проблему пристосування системи управління до нових умов та викликів. Світові зміни передбачають зміну свідомості та ціннісних орієнтирів еліт, інституцій громадянського суспільства та окремих громадян. Такі зміни можуть відбуватися лише в діалозі та партнерській співпраці всіх бенефіціарів процесу, а також за умови залучення якомога ширших верств громадськості.

Науковці зазначають, що перехід до сталого розвитку – це не проблема окремих галузей економіки, екології чи соціальної сфери, але проблема забезпечення адекватних вимогам часу механізмів управління. Визначальним для успішної реалізації концепції сталого розвитку є узгодження інтересів та налагодження ефективної взаємодії різних рівнів людської організації (глобального, регіонального, національного, місцевого) [17]. Проблема забезпечення сталого розвитку лежить не виключно в площині формування та планування відповідних програм на рівні органів публічної влади всіх рівнів, вона передбачає широке залучення громадськості й використання соціального капіталу для досягнення суспільного благополуччя.

Забезпечення такої ефективної та широкої соціальної мобілізації можливо лише за умови усвідомлення концептуальних засад сталого розвитку, шляхів його реалізації,

інституційної структури, принципів, матеріальних, політичних, нормативно-правових аспектів його реалізації. Іншими словами, участь громадськості в таких масштабних перетвореннях та конструктивний внесок громадян у прогресивні зміни можливі за умови, якщо механізми реалізації цих змін будуть відкритими, прозорими, а головне – зрозумілими.

Реалізація такого амбітного завдання не видається можливою лише за схемою централізованого управління. Разом із глобалізацією процесів переходу до сталого розвитку, що передбачає узгодженість дій урядів країн всього світу та діяльність на спільних ціннісних засадах, йдеться про потребу залучення широких прошарків громадськості, оскільки “сталі розвиток має охопити всі рівні управління й життя людей – від глобального, міжнародного до місцевого включно та особистого життя кожної людини” [14, с. 29].

Держава повинна сприяти розвитку громадянського суспільства, вільному поширенню інформації, поділу влади, делегуванню повноважень у сфері планування й управління на якнайнижчий рівень у структурі державної влади, адже демократичний політичний режим є найсприятливішим для реалізації принципів сталого розвитку. Першочерговим завданням трансформації українського суспільства під час переходу до сталого розвитку є активізація найширших верств населення, їхня творча участь у здійсненні реформ [18, с. 76].

Управління сталим розвитком в умовах соціальних та економічних трансформаційних перетворень, необхідності забезпечення раціонального природокористування потребує органічної взаємодії між суб'єктами господарювання, органами публічної влади, громадськістю, територіальною громадою. Тому перспективами подальших наукових розвідок у цьому напрямі має бути науковий супровід застосування механізмів контролю та відповідальності в забезпеченні реалізації Концепції сталого місцевого розвитку, визначення показників оцінювання та індикаторів її ефективності тощо.

Список використаної літератури

1. Участь громадськості у забезпеченні сталого розвитку територіальної громади: наук.-метод. розробка / кол. авт.: А.Й. Серант, П.І. Шевчук, В.І. Карпук та ін.; за заг. ред. П.І. Шевчука, А.Й. Серанта. – К.: НАДУ, 2009. – 72 с.
2. Вернадський В. Декілька слів про ноосферу / В. Вернадський // Філософія / ред. Л.В. Губерський. – К., 2012. – С. 217–225.
3. Алешина И.В. Паблик рилейшнз для менеджеров / И.В. Алешина. – М.: ЭКСМОС, 2002. – 480 с.

4. Катлип С.М. Паблик рилейшенз. Теория и практика : учеб. пособ. : пер. с англ. / С.М. Катлип, А.Х. Сентер, Г.М. Брум. – 8-е изд. – М. : Вильямс, 2003. – 624 с.
5. Колосок О.В. Зв'язки із громадськістю у формуванні іміджу органів державного управління : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / О.В. Колосок ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – К., 2003.
6. Руїс Мендісаль Л. Зв'язки із громадськістю як комунікативний аспекти державного управління : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Л.М. Руїс Мендісаль ; Укр. акад. держ. упр. при Президентіві України. – К., 2001. – 19 с.
7. Блэк С. Паблик рилейшенс. Что это такое? / С. Блэк. – М. : Библиотека Коммуникационной группы "Византия", 1990. – 26 с.
8. Чумиков А.Н. Государственный PR: связи с общественностью для государственных организаций и проектов / А.Н. Чумиков, М.А. Бочаров. – М. : Инфра-М, 2012. – 330 с.
9. Harlow R.F. Building a public relations definition / R.F. Harlow // Public relations review. – 1976. – № 4. – Р. 36.
10. Джефкинс Ф. Паблик рилейшенз : учеб. пособ. для вузов / Ф. Джефкинс ; пер. с англ. под ред. Б.Л. Еремина. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 416 с.
11. Почепцов Г.Г. Теория коммуникации / Г.Г. Почепцов. – М. : Рефл-бук ; К. : Ваклер, 2001. – 656 с.
12. Блажнов Е.А. Паблик Рилейшенз: Приглашение в мир цивилизованных рыночных и общественных отношений : учеб. пособ. для делов. людей / Е.А. Блажнов. – М. : ИМА-пресс, 1994. – 157 с.
13. Berneys E.L. The Later Years. Public Relations Insight 1958–1986 / E.L. Berneys. – Rhinebeck, 1986.
14. Сталий розвиток суспільства : навч. посіб. / авт.: А. Садовенко, Л. Масловська, В. Серета, Т. Тимочко. – 2-ге вид. – К., 2011. – 392 с.
15. Фромм Э. Иметь или быть? / Эрих Фромм ; пер. с нем. Э.М. Телятниковой. – М. : АСТ : Астрель, 2011. – 314 с.
16. Почепцов Г. Модно бути розумним, а не вибудовувати маєтки / Г. Почепцов // Українська правда [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2011/12/27/6869713/>.
17. Дергачова К.О. Сталий розвиток як предмет міжнародної співпраці. Політологічний аспект : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.04 / К.О. Дергачова ; НАН України. Ін-т світ. економіки і міжнар. відносин. – К., 2005. – 18 с.
18. Квасній Л.Г. Особливості переходу України на принципи сталого розвитку / Л.Г. Квасній, О.Я. Щербан // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. – Вип. 20.14. – С. 74–80.
19. Участь громадськості у забезпеченні сталого розвитку територіальної громади : наук.-метод. розробка / кол. авт.: А.Й. Серант, П.І. Шевчук, В.І. Карпук та ін. ; за заг. ред. П.І. Шевчука, А.Й. Серанта. – К. : НАДУ, 2009. – 72 с.

Стаття надійшла до редакції 15.06.2013.

Кравченко Т.А. Роль связей с общественностью с местными органами власти в обеспечении устойчивого развития территориальных громад в Украине

Вопросы повышения экономической и социальной стабильности, финансовой устойчивости и экологической безопасности Украины особо актуальны и важны, что обуславливает необходимость комплексного решения задач, направленных на обеспечение устойчивого развития территорий. В статье освещены важные вопросы роли принципов связей с общественностью в местных органах власти с целью обеспечения устойчивого развития территорий.

Ключевые слова: устойчивое развитие, местное развитие, государственное управление, органы местного самоуправления, принципы, стратегическое партнерство, программы социально-экономического развития.

Kravchenko T. The role of public relations with the local authorities in the sustainable development of communities in Ukraine

Issues on the economic and social stability strengthening, financial solidity and environmental safety of Ukraine are particularly relevant and important. Therefore there is a need for fully integrated solution of targets to ensure sustainable development of territories. This article highlights important issues regarding to the role and principles of public relations with local authorities to ensure the sustainable development of territories.

Sustainable development involves the ideological influence of the government on the development of civil society and the general understanding of the process. However, such measures should be carried out not only by propaganda, and a competent and effective information policy, but also through

the implementation of public authorities, as well as the introduction of comprehensive education and awareness activities.

Construction of public relations in the context of sustainable development should take place on the following fundamental principles [19]:

- access to information openness provides public information which describes the features of government and provides insight into the specifics of their activities and inform the implementation of development programs, provides timely information to establish a dialogue between the authorities and the public;

- accuracy of the information;

- professionalism, the involvement to the functions of public relations in government of people who are experts in the field of information and have adequate training in the area of social communication;

- complexity (integrity), involving on the one hand the systematic informing the community about key aspects of the authority, on the other hand provides a holistic view of the process of implementation of various programs and initiatives and forms of implementation of joint government and civil society institutions;

- consistency that defines the systematic nature of the services of public relations, public accounting environments that are partners in a given area, planning and methods of organization based on the principles of efficiency and adequacy of information;

- targeting, determining feasibility of attracting specific groups of public sector accounting expertise;

- partnership that provides two-way exchange of information, taking into account public suggestions adjusted for competence in programs and decisions of the authority, consensus;

- mobility, if it provides construction management models such as service public relations which will most quickly receive alerts about changes in the system of communication and respond to them.

Scientists determined that the transition to sustainable development – is not a problem of specific sectors of the economy, ecology or social, but the problem of providing adequate time requirements of management tools. Crucial for the successful implementation of the concept of sustainable development is the coordination of interests and establishment of effective cooperation between different levels of human organization (global, regional, national, local) [17]. The problem of sustainable development lies not only in the area of development and planning of the programs at the level of public authorities at all levels, it involves extensive public involvement and use of social capital to achieve social well-being. Providing such an effective and broad social mobilization is possible only if conceptual understanding of the principles of sustainable development, ways of implementation, institutional structures, policies, financial, political and legal aspects of its implementation. In other words, public participation in such large-scale transformations and constructive contribution to the citizens of progressive change is possible only if the mechanisms of these changes will be open, transparent, and most importantly – understandable.

Managing of sustainable development in terms of social and economic transformations, the need to ensure environmental management requires an organic interaction between entities, public authorities, public and local community. Therefore, the prospects of further scientific research in this direction should be scientific support application of the control and responsibility in supporting the concept of sustainable local development, evaluation and determination of its performance indicators and so on.

Key words: sustainable development, local development, public administration, local authorities, principles, strategic partnership programs for socio-economic development.

УДК 351.82: 332.012

В.П. Кутьков

здобувач

Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

ФОРМУВАННЯ КОНЦЕПЦІЇ МАРКЕТИНГОВОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНОМ

У статті обґрунтовано необхідність розробки та опрацьовано основні елементи концепції маркетингового управління регіоном: цілі, принципи, методи, стратегії маркетингу. Визначено, що основною маркетинговою метою управління регіоном є задоволення потреб цільових сегментів регіонального ринку. Принципами маркетингового управління регіоном визначено орієнтацію на споживача, системність, цільову спрямованість, плановість, інноваційність, гнучкість, комплексність тощо. Доведено, що досягнення стратегічних цілей розвитку регіону залежить від якісно розроблених регіональних маркетингових стратегій, які включають корпоративні, функціональні та інструментальні стратегії.

Ключові слова: управління розвитком регіону, маркетингове управління, концепція маркетингового управління регіоном, регіональні маркетингові стратегії.

I. Вступ

В умовах активізації регіонального розвитку, підвищення самостійності регіонів у створенні власного іміджу актуальним є використання концепції маркетингового управління регіоном як однієї з умов формування унікальних конкурентних переваг території, можливості активного самозабезпечення регіонів через поглиблення тих функцій території, для яких є найсприятливіші умови.

Аналіз наукової літератури з проблем управління регіоном свідчить про те, що маркетинг як цілісна концепція, яка змінює або формує філософію функціонування і розвитку регіону, поки не набув належного висвітлення ні в теорії, ні в практиці вітчизняного управління. Найбільш помітними в цій галузі є праці В. Гомольської, Н. Котової, С. Мартова, А. Панкрухіна, Є. Ромата, А. Старостіної та ін. Однак у межах науки державного

управління досі не розроблено цілісної концепції маркетингового управління регіоном.

II. Постановка завдання

У зв'язку з тим, що питання теорії і практики комплексного застосування маркетингових технологій в управлінні регіональним розвитком не знайшли свого остаточного вирішення, метою статті є розробка концепції маркетингового управління регіоном, яка і буде визначати зміну філософії діяльності регіону в ринкових умовах.

III. Результати

Маркетингове управління регіоном засновано на аналізі й усвідомленні потреб регіону і спрямовано на реалізацію геофізичних, трудових, фінансових та інших ресурсів території з метою задоволення потреб споживачів регіону. Порівняння існуючого й маркетингового підходу до управління регіоном подано в табл. 1

Таблиця 1

Порівняння існуючого та маркетингового підходу до управління регіоном

Показники	Існуюче управління	Маркетингове управління
Місія	Не визначається	Формується головна мета
Об'єкт управління	Погляд усередину, пошук більш ефективних способів використання ресурсів	Погляд ззовні, пошук більш ефективних способів задоволення потреб
Урахування фактора часу	Орієнтація на коротко- і середньострокову перспективу	Орієнтація на довгострокову перспективу
Критерій якості управління регіоном	Зростання валового регіонального продукту	Максимізація ступеня задоволення потреб

Необхідність використання маркетингової концепції управління регіоном зумовлюється тим, що вона сприяє розкриттю потенційних можливостей регіону, визначає напрями завоювання ринкових позицій, дає змогу вивчати та прогнозувати стан і розвиток ринку й на цій основі розробляти програми розвитку регіону. Згідно з концепцією маркетингу цілі регіону, особливо довгострокові, можуть бути досягнуті тільки завдяки дослі-

дженню потреб споживачів, тому вона зобов'язує:

- вивчати не виробничі потужності, а потреби ринку й розробляти плани їх задоволення;
- погоджувати цілі й ресурсні можливості регіону;
- оцінювати зовнішні впливи на територію;
- орієнтуватися на довгострокову перспективу.

Одним із головних завдань концепції є вирішення проблем регіону як системи. Мо-

жна виділити три етапи формування концепції маркетингу:

1) дослідний – збір інформації, аналіз тенденцій розвитку, існуючого стану зовнішніх і внутрішніх ринків регіону;

2) створення концепції – встановлення цілей, пріоритетів, принципів, методів, стратегій, вибір і аналіз альтернатив;

3) розробка планів, програм і оцінювання ефективності концепції.

Етап створення концепції – це найбільш складний і відповідальний етап, який стає особливо необхідним у випадку трансферу теоретичних положень маркетингу зі сфери, в якій вони відпрацьовані, в іншу – нетрадиційну сферу.

Дійсно, спочатку маркетинг набув розвитку відносно ринків споживчих товарів. Проте останнім часом він усе більше проникає і в інші сфери, наприклад, на регіональний рівень. Концептуальний етап у разі застосування маркетингового підходу до нетрадиційних сфер стає обов'язковим і найважливішим, тому що саме на концептуальній стадії і визначається вихідна ідеологія. Дуже часто цей етап залишається поза увагою, а відпрацьовані положення переносяться механічно на іншу сферу як шаблони.

Одним з етапів формування концепції є розробка цілей маркетингового управління регіоном. Важливість цільових установок полягає в тому, що саме на їх основі ставляться завдання, підбираються кадри, формуються організаційні структури й вибираються технології.

Процес розробки, формулювання цілей розвитку регіону досить складний, тому необхідно дотримуватись певних вимог, що висуюються до їх складу і кількості, а саме:

- формування цілей з урахуванням специфіки регіону та об'єктивне відображення його потреб;
- формування ресурсної програми на основі встановлених цілей;
- реалістичність досягнення цілей на весь плановий період;
- чіткість і ясність формулювання цілей, що виключають можливість різного тлумачення їх змісту;
- конкретність і вимірюваність.

При загальній цілеспрямованості процесу реальне формування специфічних цілей розвитку регіону має бути продиктовано конкретними потребами і можливостями території.

Багато авторів відзначають взаємозв'язок між категоріями “мета” і “потреба”. Так, за визначенням В. Мухіна, “мета – це сукупне уявлення про певну модель майбутнього результату, здатного задовольняти вихідну потребу при наявних реальних можливостях”. Таким чином, “потреба – категорія об'єктивна, а мета – суб'єктивна, зумовлена наявним досвідом” [4]. У зв'язку з цим мож-

на сказати, що мета чи результат – це міра задоволення визначеної потреби.

При визначенні цілей головна увага має приділятися тим напрямам і параметрам розвитку, які відображають об'єктивні потреби, ресурсні можливості й бажаний стан об'єкта управління в майбутньому. Тому вирішальну роль у визначенні цілей управління розвитком регіону, на нашу думку, відіграють такі фактори:

- об'єктивні потреби регіональної соціально-економічної системи, які визначають напрями майбутнього розвитку регіону;
- ресурсні можливості для їх задоволення, які фіксують досяжні рівні задоволення потреб;
- регіональне управління, при якому розподіл ресурсів і досягнення задоволення потреб узгоджуються із системою цінностей.

Концепція маркетингового управління регіоном вимагає розширення системи цілей і включення до її складу як окремої, самостійної маркетингової мети, адже постановка будь-якої мети (економічної, соціальної, екологічної та ін.) неможлива без маркетингового дослідження ринку. Наприклад, економічними цілями для регіону можуть виступати: збільшення валового регіонального продукту, обсягів виробництва, зростання товарообігу, збільшення експорту продукції тощо. Проте досягнення будь-якої з названих вище цілей неможливе без вивчення ринкової ситуації. Таким чином, виникає взаємозв'язок і підпорядкованість економічних і маркетингових цілей.

Розглянемо підходи різних авторів до визначення типових маркетингових цілей, щоб проілюструвати принципову логіку їх формування. При цьому слід враховувати, що для всіх дій, спрямованих на досягнення цілей регіону, робота у сфері маркетингу є необхідною складовою процесу прийняття рішень.

Так, П.С. Зав'ялов пропонує цілі маркетингу об'єднати в групи:

- ринкові, тобто орієнтовані на досягнення ринкових результатів (освоєння нових ринків, збільшення частки ринку, ослаблення ринкових позицій конкурентів);
- власне маркетингові (формування сприятливого іміджу, досягнення високої задоволеності споживачів);
- структурно-управлінські (вдосконалення організаційної структури);
- забезпечувальні (цінові, стимулювальні, регуляторні, координувальні);
- контролюючі [1].

Ф. Котлер виділяє такі маркетингові цілі: максимізація споживання, максимізація ступеня задоволення споживачів, максимізація вибору споживачів, максимізація якості життя [2].

У науковій літературі деякі автори, наприклад А.П. Панкрухін, виділяють такі цілі маркетингу на рівні регіону:

- поліпшення/збереження конкурентоспроможності розташованих у регіоні підприємств;
- поліпшення ступеня ідентифікації громадян з територією свого проживання;
- залучення в регіон нових підприємств і ресурсів;
- створення рівня популярності вище від регіонального [5].

На наш погляд, основною маркетинговою метою є задоволення потреб цільових сегментів ринку, що можливо за рахунок досягнення таких цілей: збільшення кількості споживачів регіону, освоєння вітчизняних і міжнародних ринків, формування регіональних ринків.

Після формулювання основних маркетингових цілей наступним етапом концепції є розробка принципів, на основі яких здійснюється маркетингове управління.

В основі маркетингових дій завжди лежать певні принципи, які визначаються сутністю, цілями та умовами застосування маркетингу, знання й дотримання яких є обов'язковим для ефективного вирішення всієї сукупності маркетингових завдань. Для маркетингового управління регіоном характерні власні принципи, що визначають його специфіку як особливої управлінської діяльності. Сукупність принципів маркетингового управління визначається цілями й умовами функціонування та розвитку регіону в ринковому середовищі. Необхідність визначення та подальшого дотримання регіоном маркетингових принципів управління зумовлюється об'єктивними обставинами. Так, не знаючи і не синхронізуючи свої дії з логікою існування й розвитку конкретного бізнес-середовища, неможливо побудувати ефективну систему управління, що реалізує соціальну ідеологію. Тому щодо цієї позиції основоположним принципом маркетингового управління регіоном як філософії, стратегії і тактики поведінки учасників ринкових відносин є першочерговість запитів споживачів. При цьому мова йде не про усередненого споживача, а про цілком конкретні цільові групи споживачів та чітко окреслені сегменти ринку. Тому основним принципом маркетингового управління стає принцип орієнтації на споживача (цільові сегменти регіону), який визначає необхідність постійного додержання пріоритетності інтересів споживачів (ринку) і, зрештою, суспільства в цілому.

Реалізації основоположного принципу підпорядковано практично всі інші принципи управління, які так чи інакше конкретизують, збагачують його зміст.

Огляд наукової літератури з маркетингу [1–5] дав змогу сформулювати такі маркетингові принципи управління регіоном:

1) системність – маркетинг спрямований на зміцнення благополуччя регіону, господарюючих суб'єктів і населення;

2) цільова спрямованість – маркетинг повинен сприяти досягненню стратегічних цілей і вирішенню конкретних завдань;

3) плановість – визначає обов'язковість планування маркетингової діяльності;

4) інноваційність – визначає використання нововведень, у тому числі в управлінні регіоном;

5) гнучкість – встановлює необхідність швидкої та адекватної реакції на динамічно мінливі умови діяльності і вплив факторів зовнішнього середовища;

6) комплексність – передбачає постійне та всебічне врахування і аналіз усіх факторів зовнішнього та внутрішнього середовища, які визначають діяльність регіону в конкретних умовах, що забезпечує необхідну адекватність його маркетингової пропозиції основним параметрам ринку;

7) змагальність (конкуренція) – передбачає формування конкурентних переваг регіону;

8) стимулювання – передбачає управління мотивами людських вчинків. Не навчившись керувати ними, не можна управляти суспільними процесами;

9) партнерство – означає формування довготривалих відносин з потенційними споживачами;

10) принцип глобалізації – націлює на постійний пошук нових ринків.

Принципи, на яких базується модель маркетингового управління регіоном, відображають об'єктивні вимоги до управління, а саме: пріоритетність соціальної мети, єдність економічних і соціальних процесів, що відбуваються в регіональному господарстві, узгодженість усіх суб'єктів регіональної маркетингової системи.

У концепції маркетингового управління регіоном центральне місце посідає система методів дослідження, використання яких дає змогу знизити інтуїтивний характер управління, внести впорядкованість, обґрунтованість і ефективну організацію в процес побудови й функціонування систем управління.

Маркетинговому управлінню притаманні як загальнонаукові так і специфічні методи, в основі яких лежать загальні методи пізнання. Так, і для маркетингу загальним методом є матеріалістична діалектика. Спираючись на визнання об'єктивного характеру явищ, процесів, взаємозв'язку та взаємозумовленості, регіон розглядається як обов'язкова й конкретна ланка в нескінченному ланцюзі зв'язків, що визначає його залежність від інших елементів.

Діалектичний метод передбачає вивчення об'єкта в його розвитку (виникнення, становлення, функціонування й визначення можливих перспектив у майбутньому). У маркетинговому управлінні широко використовують методи різних наук економічної теорії, соціології, психології, педагогіки, математики, кібернетики, медицини тощо.

Усі методи, що використовуються в маркетинговому управлінні, можна поділити на кількісні та якісні. Методи кількісних досліджень застосовують для отримання статистично достовірних даних щодо тієї чи іншої проблеми, підтвердження або спростування гіпотези про кількісні взаємозв'язки явищ.

Особливе значення в маркетинговому управлінні мають якісні методи, оскільки більшість досліджень стосується емоцій споживача. Кількісні та якісні методи доповнюють один одного: якісний елемент часто наявний на початку дослідження й використовується для вивчення цінностей, що вимагають вимірювання в подальшій кількісній фазі.

Наступним етапом у формуванні концепції маркетингового управління регіоном є блок розробки та реалізації стратегій. Необхідність вироблення стратегій полягає в тому, що вони являють собою сценарії спрямування дій, в яких дається набір варіантів, що сприяють задоволенню цільових груп споживачів.

Етапи розробки стратегії відповідають етапам розвитку регіону, центральною проблемою при цьому є визначення пріоритетних напрямів розвитку та сфер діяльності. Прийняті рішення визначаються генеральною метою – місією регіону; фаза концентрації у “спіралі успіху” реалізується як ідентифікація точок зростання, розвиток конкурентних переваг, розміщення ресурсів і реалізація ефективних стратегій. Особливу роль у розглянутому

блоці виконує стратегічний маркетинг, саме він є сполучною ланкою між цілями та існуючими регіональними проблемами, його використання в управлінні регіоном дозволяє:

- визначити потреби, які необхідно задовольнити;
- проаналізувати детально потенціал регіону;
- провести моніторинг існуючих ринків;
- визначити споживчі сегменти, які необхідно охопити;
- оцінити перспективи розвитку кожного виду діяльності в регіоні з позицій ринкової ситуації;
- виявити потенційні ринки й оцінити їх привабливість для регіону;
- розробити та реалізувати ефективні стратегії освоєння ринків.

Роль стратегічного маркетингу в концепції полягає в тому, що він дає можливість оцінити сильні і слабкі сторони регіону, проаналізувати шанси (можливості) і загрози. У ході такого аналізу з'ясовується, як можуть змінитися в майбутньому значущі для регіону ринкові умови, і чи призведе це при наявних сильних і слабких сторонах до сприятливих шансів або небезпечних ризиків.

Тому основним елементом концепції маркетингового управління регіоном стає формування стратегій маркетингу. Практичний успіх і досягнення поставлених стратегічних цілей буде залежати від якісно розроблених маркетингових стратегій.

Щодо регіону система маркетингових стратегій може бути ідентичною системі стратегій підприємства (табл. 2). Таким чином, подана маркетингова концепція управління регіоном дає змогу орієнтувати всю його діяльність на задоволення потреб цільових сегментів споживачів у регіоні.

Таблиця 2

Регіональні маркетингові стратегії

Види стратегій	Напрями стратегій
1. Корпоративні:	
а) стратегії зростання	через вивчення ринків дозволяє визначити основні стратегічні напрями розвитку регіону за рахунок власних ресурсів або залучення додаткових інвестицій
б) портфельні стратегії	спрямовані на ефективне вирішення питань управління різними сферами діяльності в регіоні, з точки зору їх місця й ролі в задоволенні потреб ринку і здійсненні інвестиційних вкладень у кожну з них
в) конкурентні стратегії	дозволяють визначити, як досягти конкурентних переваг на ринку при акценті на ширше залучення споживачів регіону та яку політику вибрати щодо конкурентів
2. Функціональні:	
а) стратегії сегментації ринку	дозволяє здійснювати вибір цільових сегментів ринку – споживачів регіону
б) стратегії позиціонування	дозволяє виявляти привабливі сторони регіону з погляду потенційних споживачів
3. Інструментальні:	
а) продуктові	дозволяють формувати товарний портфель регіону, що відповідає потребам покупців
б) цінові	дозволяють довести інформацію про вартість регіональних товарів до споживачів
в) стратегії просування	забезпечують просування регіону до споживачів

IV. Висновки

Становлення ринково орієнтованого державного управління відбувається під дедалі біль-

шим впливом концепції маркетингового управління, яка має реалізовуватися в “масштабі” всієї системи управління регіоном. Необхід-

ність використання маркетингової концепції обґрунтована тим, що вона сприяє розкриттю потенційних можливостей регіону. Базовими положеннями концепції маркетингового управління є: приділення максимальної уваги пріоритетам споживчих цінностей; індивідуалізований підхід до задоволення потреб цільових сегментів регіону; здатність адаптації до умов мінливого зовнішнього середовища; формування стратегічних партнерських відносин; оцінювання якості управління, виходячи з необхідності досягнення повного задоволення потреб населення.

Напрямом подальших досліджень є аналіз можливостей упровадження концепції маркетингового управління регіонами в Україні та розробка шляхів удосконалення організаційно-правового забезпечення мар-

кетингового механізму державного управління регіональним розвитком.

Список використаної літератури

1. Завьялов П.С. Маркетинг в схемах, рисунках, таблицах : [учеб. пособ.] / П.С. Завьялов. – М. : ИНФРА-М, 2001. – 496 с.
2. Котлер Ф. Управление маркетингом / Ф. Котлер. – М. : Экономика, 1980. – 224 с.
3. Котова Н. Маркетингова концепція стратегічного планування розвитку територій / Н. Котова // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – № 2 (6). – С. 173–178.
4. Мухин В.И. Основы теории управления : [учебник] / В.И. Мухин. – М. : Экзамен, 2003. – 256 с.
5. Панкрухин А.П. Маркетинг территорий / А.П. Панкрухин. – 2-е изд. – СПб. : Питер, 2006. – 416 с.

Стаття надійшла до редакції 10.06.2013.

Кутьков В.П. Формирование концепции маркетингового управления регионом

В статье обоснована необходимость разработки и рассмотрены основные элементы концепции маркетингового управления регионом: цели, принципы, методы, стратегии маркетинга. Определено, что основной маркетинговой целью управления регионом является удовлетворение потребностей целевых сегментов регионального рынка. Принципами маркетингового управления регионом являются ориентация на потребителя, системность, целевая направленность, плановость, инновационность, гибкость, комплексность и т.д. Доказано, что достижение стратегических целей развития региона зависит от качественно разработанных региональных маркетинговых стратегий, включающих корпоративные, функциональные и инструментальные стратегии.

Ключевые слова: управление развитием региона, маркетинговое управление, концепция маркетингового управления регионом, региональные маркетинговые стратегии.

Kut'kov V. Formation of the concept of marketing management in region

The paper substantiates the necessity of developing and processes basic elements of the concept of marketing management in region: objectives, principles, methods, marketing strategies.

The need to use marketing management concepts in region is confirmed by the fact that it helps to reveal the potential of the region, determines the direction of the market position of winning, can learn and predict the state and market development, etc. The basic concept of marketing management provisions are: paying maximum attention to consumer values priorities, individualized approach to meeting the needs of target segments of the region, the ability to adapt to a changing environment, the formation of strategic partnerships, evaluation of the quality of governance, based on the achievement of the full needs of the population.

In determining the purpose of marketing management in region the major attention should be paid to those areas and their parameters which reflect the objective needs, available resources and the desired object state management in the future. It was determined that the main purpose of marketing management in region is to meet the needs of target market segments, that is possible through the following objectives: increasing the number of customers in the region, the development of domestic and international markets, the formation of regional markets. Principles of the marketing management in region are defined, as well as systematic, target orientation, innovation, flexibility, complexity, competition, partnership, etc. The principles that underpin the marketing of regional management model, represent objective management requirements, such as the priority of social goals, unity of economic and social processes in the regional economy, regional coordination of all business marketing systems.

It is shown that the achievement of the strategic goals of the region depends on the quality of the developed regional marketing strategies that are similar to the marketing strategies of companies, and include corporate, functional and instrumental.

Key words: regional development, marketing management, marketing management concept of region, regional marketing strategies.

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 353.45:621

О.О. Бутник

кандидат наук з державного управління, доцент
Національний університет водного господарства та природокористування, м. Рівне

ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА: РИЗИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

У статті визначено головні аспекти створення привабливих основ державно-приватного партнерства. Досліджено ключові принципи сучасного концесійного законодавства. Проаналізовано основні причини, що заважають успішному розвитку державно-приватного партнерства. Запропоновано заходи з удосконалення концесійного законодавства.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, інвестор, ризики, принципи концесійного законодавства.

I. Вступ

Розвиток інфраструктури традиційно фінансується державою, оскільки донедавна в Україні не було стійкої нормативної бази для участі приватного сектора у фінансуванні розвитку інфраструктури. Хоча суспільні потреби випереджають можливості бюджету й необхідність альтернативного фінансування є очевидною, приватні оператори, як і раніше, стикаються із серйозними ризиками вкладення своїх фінансових коштів. Проте останнім часом з'явилися різні моделі фінансування так званих публічно значущих проектів і змішані (гібридні) структури. Вони націлені на забезпечення участі в проектах приватного сектора. Їх поява зумовлює створення законодавчої основи рівноправного і взаємовигідного співробітництва між державним і приватним сектором.

Аналіз ступеня розробленості проблеми спирається як на дослідження змісту, структури, моделей партнерських відносин держави та бізнесу (праці В. Албеди, А. Андрущенко, В. Варнавської, В. Гостеніної, В. Давиденко, В. Жукова, Х. Йонга, Р. Кнаака, А. Колота, В. Комаровського, Д. Неліпи, О. Нетеребського, В. Новикова, Ю. Одегова, Ю. Ольсевича, Г. Осового, О. Садової, Г. Семігіна, А. Сіленко, В. Смолькова, А. Федуліна, В. Цви́ха, М. Черниш, М. Шевченка, В. Якуніна та ін.), так і на широке коло наукових праць, присвячених методологічним, організаційним, нормативно-правовим, аксіологічним, праксеологічним аспектам державного управління, зокрема Б. Адамова, В. Бакуменка, З. Баумана, Л. Беззубко, В. Буреги, Д. Гелбрейта, Р. Дарен-

дорфа, А. Дегтяра, М. Долішнього, О. Оболенського, В. Огаренка, О. Осауленка, О. Поважного, С. Поважного, Б. Райзберга, Х. Рейні, Д. Садлера, О. Тоффлера, У. Хаттона, С. Хірмана, Й. Шумпетера та ін.

II. Постановка завдання

Мета статті – визначити головні аспекти створення привабливих основ державно-приватного партнерства; дослідити ключові принципи сучасного концесійного законодавства; проаналізувати основні причини, що заважають успішному розвитку державно-приватного партнерства; запропонувати заходи з удосконалення концесійного законодавства.

III. Результати

Держава відіграє найважливішу роль у створенні умов для успішного втілення програми державно-приватного партнерства: з удосконалення законодавства, створення спеціальних інститутів на підтримку ДПП і розробки механізмів фінансової підтримки. Це необхідно для оптимального розподілу ризиків між державними та приватними партнерами, що в результаті знизить вартість проекту для платників податків і споживачів.

Водночас, для того, щоб приватний сектор зацікавився інвестуванням у транспортні, муніципальні та інші проекти соціально значущої інфраструктури, необхідно на законодавчому рівні забезпечити так звані нормальні умови ведення бізнесу, за яких ризики інвестора зводяться до комерційно розумних і прийнятних, таких, які забезпечують учасникам довгострокові взаємовигідні відносини та збалансований розподіл ризиків і доходів, що не в останню чергу цікавить і хвилює інвесторів. Регулярні дослідження, що

проводяться ЄБРР, показали, що при прийнятті інвестиційних рішень інвестори ставлять регулятивні/юридичні ризики як першочергові. Ці ризики інвесторами ставляться вище від макроекономічних, валютних, політичних ризиків. Тому зупинимось більш детально саме на законодавчих аспектах приватного фінансування інфраструктури як важливих засадах ефективності участі приватного сектора в "публічних" проектах [6, с. 81].

Розглянемо спочатку загальні принципи, що лежать в основі законодавчого забезпечення нормального ведення бізнесу, а потім конкретні проблеми поточного законодавства та пропозиції щодо їх вирішення.

У 2003 р. для підвищення ефективності роботи державно-приватного партнерства Європейською комісією було проведено дослідження юридичних ризиків, що дало змогу ідентифікувати й сформулювати 26 правових ризиків. Не висвітлюючи детально ризики, хотілося б зупинитися на принципах сучасного концесійного законодавства. На сайті ЄБРР є сторінка, присвячена концесіям та державно-приватному партнерству. Один з документів цієї сторінки називається "Основні принципи сучасного концесійного законодавства". На наш погляд, можна виділити ряд положень, які є основними і повинні відображатися в ідеальному концесійному режимі. Розглянемо найважливіші з них:

1. Законодавство має бути зрозумілим, чітким, не повинно містити двояких формулювань, які дозволяють тлумачити закони по-різному, що може в подальшому призвести до виникнення не лише нерозуміння, а й серйозних фінансових розбіжностей. Крім того, законодавство має бути стабільним, передбачуваним, справедливим і гнучким.

2. Стабільність необхідна як інвестору, так і публічному (державному) сектору, бо часто мінливе законодавство ускладнює договірні відносини, що не може не позначитися на довірі приватного інвестора. Втрата довіри, у свою чергу, негативно впливає на прийняття інвестиційних рішень, а значить, відштовхує приватний сектор від участі в подальших проектах [7, с. 38].

3. Передбачуваність, зокрема, щодо наслідків невиконання або неналежного виконання зобов'язань, а також законодавче регулювання державно-приватного партнерства: ризики та перспективи розвитку пов'язаних із цим санкцій – такий необхідний елемент сучасного законодавства про концесії, як і стабільність, що безпосередньо впливає на прийняття інвестиційних рішень.

4. Справедливість. Наприклад, при проведенні конкурсу з концесії або щодо компенсації в разі порушення однією зі сторін договірних зобов'язань – україн важливий

аспект, значення якого навряд чи необхідно пояснювати більш ретельно.

Крім законодавчого поля, є бажаним цілий ряд інших заходів і навіть комплексна програма для того, щоб ДПП ефективно працювало в будь-якій сфері. Серед найбільш істотних перешкод успішному розвитку ДПП на сьогодні відзначимо такі [4, с. 14]: по-перше, це відсутність чіткої концепції розвитку та підтримки ДПП, яка повинна бути зрозумілою і, в ідеалі, опублікована у вигляді резолюції уряду країни, наприклад, указу, декрету або протоколу засідання з додаванням схваленого документа. Тобто у вигляді довгострокового та відкритого/публічного документа, який забезпечує його стабільність. Оприлюднення своїх планів у засобах масової інформації в подальшому дозволить владі не лише уникнути непередбачених сюрпризів. Такого на сьогодні немає. Закон України "Про інститути спільного інвестування", що має набути чинності у 2014 р., якоюсь мірою можна взяти за концепцію розвитку ДПП, тож цей недолік можна вважати усунутим, але лише частково. По-друге, це наявність на сьогодні не цілком адекватного законодавства. По-третє, необхідно скласти чітку програму заходів, які уряд вважає необхідними для досягнення своїх завдань. Програма включає не тільки нормативно-правову базу, а й економічні розрахунки їх обґрунтування та терміни виконання. По-четверте, скоординованість дій учасників процесу. По-п'яте, крім концептуальних, стратегічних завдань і наявності чіткого законодавства, необхідно мати інституціональну інфраструктуру для забезпечення функціонування ДПП на практиці.

Ще один важливий чинник – значний ризик корупції й різних зловживань і свавілля, що є великою перешкодою для розвитку приватного фінансування не тільки в регіонах, а й на рівні державних проектів. Крім цього, ще одним аспектом у ряді необхідних елементів програми розвитку державно-приватного партнерства є підготовка кадрів на всіх рівнях, а також роз'яснювальна кампанія про ДПП у засобах масової інформації [8, с. 323].

В Україні державно-приватне партнерство здійснюється відповідно до законопроекту "Про основні засади взаємодії держави з приватними партнерами" від 16.10.2009 р. № 5239. Відповідно до цього закону та інших законодавчих актів України можуть укладатися договори про концесію, спільну діяльність, розподіл продукції, інші договори [2].

Концесія, на думку багатьох фахівців, є найбільш перспективною моделлю реалізації проектів ДПП. Саме концесії дуже активно

використовуються в реальному секторі економіки в зарубіжних країнах.

Відмінність концесії в тому, що бізнес-партнер зобов'язується інвестувати кошти в проект, і створити його з нуля, розвивати і отримувати дохід, тоді як об'єкт концесії залишається в державності. У багатьох країнах ця форма господарювання випереджає всі інші

форми партнерства за кількістю трансакцій, обсягом залучених приватних інвестицій, іншими важливими економічними показниками.

У таблиці подано порівняння трьох виділених нами форм державно-приватного партнерства на підставі критеріїв, які, на наш погляд, значною мірою відбивають суть кожної з форм.

Таблиця

Характеристика форм державно-приватного партнерства

Критерії	Форми державно-приватного партнерства		
	Проста контрактна	Комплексна контрактна (концесія)	"Об'єднання"
Власність на активи	Переважно державна	Змішана (приватна на час реалізації проекту)	Приватна і державна
Кількість переданих функцій	Одна	Кілька	Кілька
Експлуатація і технічне обслуговування	Приватний і державний сектори	Приватний сектор	Приватний сектор
Фінансування	Державне	Державне і приватне	Державне і приватне
Тривалість	1–5 років	До 30 років	Безстроково
Ризики	Держава	Приватний і державний сектори	Приватний і державний сектори
Вид договору	Контракт на виконання будь-якої діяльності	Концесійна угода (комплекс договорів)	Кооперативний договір

Оцінюючи форми співпраці державного й приватного секторів у період з 1996–2011 рр. в країнах, що розвиваються, треба сказати, що з 1097 проектів 594 реалізовані або реалізуються у вигляді концесій, що становить 52% від загального числа проектів. За обсягом інвестицій у проекти цей показник ще вищий – 54%, з 210 272 млн дол. інвестиції в проекти з формою "концесія" – 109 449 млн дол. [1, с. 111].

Великий інтерес становить концесія для України, але ця форма партнерства держави і бізнесу не могла набути поширення через відсутність спеціального законодавства, що регулює концесійні угоди. Зараз цю перешкоду успішно усунуто, оскільки прийнято Закон України "Про концесії" від 16.07.1999 р. № 997-XIV. Найголовніший недолік цього Закону полягає в його державній спрямованості [3]. Закон досить добре захищає інтереси держави, але фактично ігнорує економічні інтереси приватного інвестора.

Було внесено поправки до Закону "Про концесії". Його нова редакція більшою мірою враховує інтереси приватного бізнесу. Основними істотними змінами, на наш погляд, є:

- закріплення прав власності концесіонера на продукцію й доходи, що отримуються їм за концесійною угодою;
- встановлення можливості стягувати плату за концесійною угодою;
- встановлення можливості передавати концесіонерів для виконання угоди не лише земельну ділянку, але й право користування ділянками надр, водними об'єктами;
- відміна обов'язкової концесійної плати за певних умов.

Напевно, і нова редакція закону не є ідеальною і не може повною мірою дати відповіді на всі запитання щодо врегулювання відносин між концесіонером і концесіонером у межах концесійної угоди. Проте ми вважаємо, що незважаючи на недоліки законодавства, відмовлятися від цієї форми партнерства не можна. На це є як мінімум три причини:

- по-перше, концесії активно використовувалися як елемент економічної політики української держави й показали високу результативність. Тобто нашою державою вже накопичено хоча й невеликий, але свій досвід;
- по-друге, вони актуальні для України й сьогодні. Пошук шляхів подальшого роздержавлення в країні останніми роками здійснюється вкрай тяжко та непослідовно. Держава відчуває гостру потребу в науково обґрунтованих підходах до реформування;
- третє, будучи міжнародно визнаною формою залучення іноземних інвестицій в економіку, концесії можуть стати стратегічною основою припливу капіталу в Україну [5, с. 12].

Недолік концесії полягає й у тому, що об'єкти інфраструктури мають тривалі строки окупності і повернення інвестицій. Складність проведення розрахунків на тривалий термін по концесійних об'єктах викликає неточності, що призводить до підвищення ризиків невиконання умов концесії.

IV. Висновки

З метою подальшого розвитку державно-приватного партнерства актуальним є впровадження таких заходів.

1. Всебічна підготовка проектів ДПП за допомогою кваліфікованих консультантів,

що вимагає виділення на ці цілі ресурсів як на державному, так і місцевому рівні. Слід розглянути можливість більш широкого використання державних коштів на ці цілі або створення інших гнучких джерел.

2. Забезпечення прийнятності умов для залучення фінансування і можливості застави прав щодо концесії. З різних причин це положення було викреслено з проектів законів і на сьогодні заставу прав за концесіями не дозволено, а це дуже серйозно обмежує можливості тих чи інших форм приватного фінансування. Необхідно продовжити роботу з посилення й розширення пакета забезпечення, який може бути надано кредиторам. Необхідні відповідні зміни в законодавстві, що уможливають заставу/переуступку прав вимоги та переведення боргу (заміна концесіонера) за концесійною угодою до завершення будівництва об'єкта, а також запоруку рахунків.

3. Закріплення положення законодавства, яке дозволяє пряму угоду між кредитором і концесіонером та право кредиторів на пряме управління у разі невиконання зобов'язань концесіонером.

4. Розробка змін до Бюджетного кодексу та Закону "Про концесії", інших нормативних актів України, що визначають і гарантують компенсацію концесіонеру у зв'язку з виникненням додаткових витрат при реалізації концесійних проектів, що не враховані в паспорті відповідного проекту.

5. Вдосконалення правил проведення концесійних конкурсів з метою підвищення конкуренції та розширення складу учасників конкурсів. Проблеми сьогодні включають, зокрема, недостатню кількість або повну відсутність якісних критеріїв, відсутність перекваліфікації, процедури "конкурентного діалогу".

Список використаної літератури

1. Жук В.П. Організація державно-приватного партнерства в зарубіжних країнах / В.П. Жук // Інвестиції: практика та досвід. – 2012. – № 11. – С. 111–113.
2. Закон України "Про державно-приватне партнерство" від 01.07.2010 р. № 2404–VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/12134.html>.
3. Закон України "Про концесії" від 16.07.1999 р. № 997–XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997-14>.
4. Запатрина І.В. Потенціал публично-частного партнерства для розвиваючихся економік / І.В. Запатрина. – К.: Изд. центр Союза собственников жилья Украины, 2011. – 152 с.
5. Папп Н.В. Інструменти державно-приватного партнерства / Н.В. Папп // Сталій розвиток економіки: всеукраїнський науково-виробничий журнал – 2010. – С. 109.
6. Пильтій О.В. Державний сектор економіки: теорія, методологія, управління розвитком: монографія / О.В. Пильтій. – К.: КНТЕУ, 2010. – 392 с.
7. Сосновський А.О. Партнерство державного та приватного секторів як ефективний метод реалізації проектів з розвитку інфраструктури / А.О. Сосновський // Вісник МНТУ. Серія Економіка. – 2010. – № 1. – С. 38–48.
8. Яковлев П.А. Государственно-частное партнерство: анализ международного опыта и перспектив / П.А. Яковлев // Коммунальное хозяйство городов: науч.-тех. сб. – К.: Техника, 2010. – № 92. – С. 323–331.

Стаття надійшла до редакції 05.09.2013.

Бутник Е.А. Законодательное регулирование государственно-частного партнерства: риски и перспективы развития

В статье определены главные аспекты создания привлекательных основ государственно-частного партнерства. Исследованы ключевые принципы современного концессионного законодательства. Проанализированы основные причины, мешающие успешному развитию государственно-частного партнерства. Предложены средства усовершенствования концессионного законодательства.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, инвестор, риски, принципы концессионного законодательства.

Butnyk O. The Legislative Regulation of Private Public Partnership: Risks and Perspectives of Development

The state plays a crucial role in creating the conditions for the successful implementation of a private public partnerships: in the improvement of legislation, the establishment of special institutions to support the PPP and the development of mechanisms of financial support.

It is necessary for optimal risk sharing between public and private partners. The most important principles of modern concession legislation are: clarity, predictability, stability and justice.

A public-private partnership is accordance in Ukraine with the law "On the General Principles of interaction between state and private partners". In accordance with this Law and other legislative acts

of Ukraine may be awarded contracts for the concession, joint venture, production sharing and other contracts.

To further the development of public-private partnership is urgent implementation of these measures:

- comprehensive preparation of PPP projects through qualified consultants require the allocation of resources for these purposes, both at the state and local level. Consideration should be given greater use of public funds for these purposes or create other flexible sources;*
- eligibility conditions for attracting funding and the possibility of collateral rights on the concession; It is advisable to consolidate the provisions of the legislation which allows a direct agreement between the creditor and the grantor and the right of creditors to direct management in case of an obligation concessionaire;*
- failure of long-term budgeting;*
- problems of transparency of procedures. It is necessary to improve rules of concession bidding in order to increase competition and enlargement of the competition. The problems today include, underweight or complete lack of qualitative criteria , no retraining procedures “competitive dialogue”.*

Key words: *public-private partnership, the investor, the risks, the principles of concession legislation.*

ПРОЦЕС ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПСИХОЛОГІЧНОЇ СКЛАДОВОЇ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано види регулювання та розкрито місце державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту серед інших видів регулювання. Визначено оптимальні етапи процесу державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту та принципи, які зумовлюють його дієвість.

Ключові слова: види регулювання, процес державного регулювання, цивільний захист, державне регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту.

I. Вступ

Інтерес до психологічних аспектів у цивільному захисті зумовлений усвідомленням масштабів можливих негативних впливів діяльності в екстремальних умовах та надзвичайних ситуацій на психіку людини. Наша психічна природа набагато тендітніша та вразливіша, ніж вважали раніше. Поруч із завданнями, функціями, умовами й вимогами до безпосередньої роботи психологів цивільного захисту існує необхідність у чіткому та дієвому організаційному забезпеченні й регулюванні їх діяльності. Незважаючи на свою актуальність, дослідження державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту ще не набули свого належного відображення в науковій літературі.

Інтерес до питань регулювання як форми управлінського впливу на розвиток різних галузей суспільної діяльності останнім часом зростає, про що свідчить збільшення кількості відповідних наукових публікацій. Значний внесок в обґрунтування поняття "регулювання" зробили вітчизняні науковці: Б. Андрушків, О. Гіряк, О. Кузьмін, П. Лазановський, В. Малиновський, Г. Назарова, О. Одінцова, В. Стефанюк, Ф. Хміль та інші. Особливості державного управління у сфері цивільного захисту досліджено й розкрито в працях С. Андреева, П. Волянського, Л. Жукової, Г. Іщенко, Н. Клименко, Р. Приходька, А. Терентьевої, В. Тищенко, О. Труша, І. Шпильового. Проте комплексному вивченню державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту приділено ще недостатньо уваги, цей напрям потребує подальшого наукового опрацювання.

Дослідження сфери цивільного захисту, наукою державного управління постійно тривають і не втрачають своєї актуальності, адже науково обґрунтовані пропозиції та рішення в цій галузі мають загальнодержав-

не значення. Водночас недостатньо вивченим залишається процес державного регулювання у сфері цивільного захисту, зокрема регулювання психологічного захисту. Матеріал цієї статті присвячений дослідженню та сутнісному розумінню процесу державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту, розкриттю його місця серед інших видів регулювання, визначенню основних етапів і принципів, які його зумовлюють.

II. Постановка завдання

Метою дослідження є аналіз видів регулювання, розкриття місця державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту серед інших видів регулювання, визначення необхідних етапів процесу державного регулювання та основних його принципів. Мета конкретизується в таких завданнях:

- провести аналіз видів регулювання;
- з'ясувати місце державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту серед інших видів регулювання;
- визначити оптимальні етапи процесу державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту;
- розкрити основні принципи, які зумовлюють дієвість державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту.

III. Результати

Негативні фактори надзвичайних ситуацій та екстремальні умови діяльності справляють значний вплив на психічне здоров'я людей, тому увага до психологічних аспектів у сфері цивільного захисту цілком виправдана. Враховуючи, що психологічний захист у сфері цивільного захисту – це сукупність заходів, спрямованих на зменшення та нейтралізацію негативних психічних станів і реакцій серед населення в разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій [4, с. 1], діяльність держави щодо забезпечення

психологічного захисту населення полягає у встановленні обов'язкових для виконання юридичних норм організації та надання психологічної допомоги, а також делегуванні повноважень спеціальному органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту.

Психологічний захист у сфері цивільного захисту набуває особливого значення в контексті стратегічних пріоритетів розвитку України, до яких, насамперед, належить збереження життя та здоров'я населення. Функції та завдання, які стоять перед психологічним захистом у сфері цивільного захисту, потребують нових дієвих управлінських підходів, подальших наукових досліджень та зумовлюють потребу в чіткому організаційно-правовому врегулюванні.

Впорядкованість та дієвість існуючого процесу психологічного захисту у сфері цивіль-

ного захисту, відповідність вимог можливостям органів і підрозділів цивільного захисту потребують чіткого змістовного розуміння процесу регулювання, його основних етапів та принципів.

Необхідною умовою нормальної життєдіяльності суспільства є порядок. Від рівня суспільного порядку залежить стан суспільної та особистої безпеки, проте суспільний порядок не виникає сам по собі, він є законодавчим наслідком регулювання суспільних відносин [3, т. 1, с. 570].

Сам термін "регулювання" походить від латинського слова "regulo" – "правило" та означає упорядкування, приведення чогось у відповідність із чимось. Здійснюється процес регулювання шляхом використання відповідних регуляторів. Залежно від регулятора та сфери регулювання можна виділити такі види регулювання: біологічне, соціальне, технічне, економічне та екологічне (див. табл.).

Таблиця

Види регулювання

№	Вид регулювання	Регулятор	Сфера регулювання	Приклади
1	Біологічне	Закони природи	Природні процеси	Внутрішні процеси життєдіяльності організмів, рівновага чисельності та густоти, збереження рівня популяції, природний відбір
2	Соціальне	Норми поведінки	Відносини між людьми	Соціальні норми, право, звичаї, мораль, релігійні та етичні норми
3	Технічне	Технічні норми	Відносини між людиною та зовнішнім світом, які не мають соціального змісту	Державні стандарти, будівельні та інші норми та правила, інструкції з експлуатації
4	Економічне	Економічні закони	Товарно-грошові або майнові відносини	Ціноутворення, перерозподіл власності, митні збори, оподаткування
5	Екологічне	Екологічні норми	Відносини між людиною та навколишнім середовищем	Екологічні стандарти, норми використання природних ресурсів, захист екосистем, раціональні форми природокористування

Розглядаючи процес регулювання у сфері цивільного захисту, можна відзначити широкий діапазон видів регулювання, адже цивільний захист – це функція держави, спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період. Захист населення й територій від надзвичайних ситуацій включає оповіщення та інформування суб'єктів забезпечення цивільного захисту, укриття населення в захисних спорудах цивільного захисту та евакуаційні заходи, інженерний захист територій, радіаційний і хімічний захист, медичний, біологічний та психологічний захист, забезпечення санітарного й епідемічного благополуччя населення та навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях [4, с. 4]. Таким чином, у сфері цивільного захисту регуляторами можуть виступати як закони природи, так і норми поведінки, як технічні або екологічні норми, так і економічні закони.

Коли ми розглядаємо психологічний захист як складову цивільного захисту, мова йде про збереження та підтримку психічного здоров'я

людей, тому регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту можна віднести до соціального регулювання, адже сферою соціального регулювання є відносини між людьми. Для регуляторів цього виду характерним є вплив виключно на поведінку людей і суспільні відносини з метою упорядкування, координації та надання їм відповідного напрямку розвитку.

Для психологічного захисту у сфері цивільного захисту регуляторами виступають норми поведінки, які знаходять відображення в різноманітності соціальних норм: від правових (розпорядчі документи) до моральних (етичний кодекс психолога); від естетичних (вимоги до зовнішнього вигляду психолога) до релігійних (врахування, неупередженість та повага до релігійних переконань людей, яким надається психологічна допомога). Особливість соціального регулювання полягає в раціональному поєднанні нормативного та індивідуального регулювання в житті суспільства. Нормативне регулювання повинно забезпечувати єдиний порядок і стабільність у регулюванні суспільних відносин за допомогою правових, соціальних, релігійних, етичних та інших норм, розрахованих на багато-

разове застосування. Індивідуальне регулювання базується на нормативному та впорядковує конкретні ситуації або одиничні суспільні відносини. У зв'язку із цим індивідуальне регулювання іноді називають казуальним (від слова "казус" – випадок). Індивідуальне регулювання доповнює нормативне, конкретизуючи відповідні норми стосовно окремих, одиничних випадків.

Правове регулювання є окремим видом соціального регулювання, особливість якого виявляється у впливі на поведінку людей та суспільні відносини за допомогою спеціальних правових засобів і методів. Право упорядковує відносини, які виявляються в поведінці, діях або діяльності людей. Право, як соціальна норма, спеціально закріплюється державою, регулює найбільш значущі для держави відносини з погляду прав та обов'язків і є загальнообов'язковим для реалізації. Процес правового регулювання передбачає впорядкування, юридичне закріплення та охорону суспільних відносин шляхом застосування правових засобів.

Залежно від суб'єкта, який здійснює правове регулювання, можна виділити державне та недержавне регулювання. Державне здійснюється державними органами і їх посадовими особами із застосуванням виключно правових норм, а недержавне – громадськими організаціями, колективами або індивідуальними учасниками суспільних відносин із застосуванням як норм права, так і індивідуальних правових засобів. Державне регулювання є основним та визначальним, оскільки норми права, з яких починається

правове регулювання суспільних відносин, встановлюються переважно органами держави, державними організаціями й посадовими особами.

Основними формами правового регулювання в Україні є Конституція та закони України; укази й розпорядження Президента України; постанови та інші акти Верховної Ради; постанови й розпорядження Кабінету Міністрів; нормативно-правові акти центральних органів (міністерств, відомств); нормативні акти місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Отже, процес державного регулювання можна розглядати як спонукально-практичну діяльність регуляторного характеру, спрямовану на досягнення чітко визначених цілей загальнодержавного значення. Це сукупність інструментів, за допомогою яких держава встановлює вимоги до діяльності як установ, підприємств, організацій, так і безпосередньо громадян. Необхідні важелі впливу правового регулювання забезпечуються силою державної влади та громадською свідомістю.

Розглядаючи процес державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту, можна сказати, що це правове регулювання, яке здійснюється державними органами та їх посадовими особами із застосуванням правових норм, а його вплив поширюється в певній сфері державного управління. Таким чином, місце державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту серед інших видів регулювання можна подати схематично (див. рис.).

Державне регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту серед видів регулювання

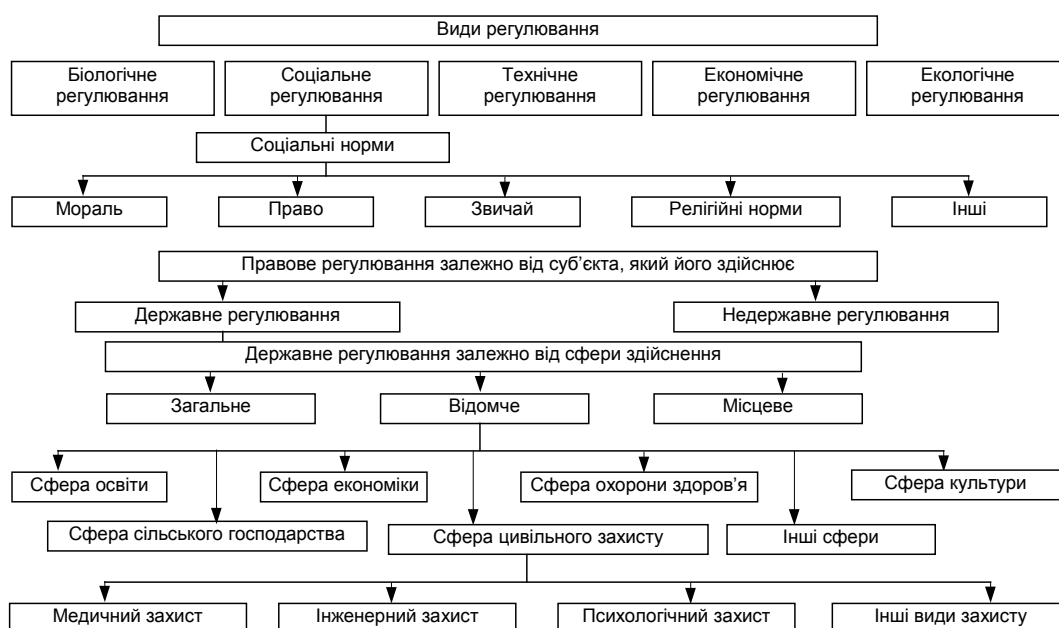


Рис. Державне регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту серед видів регулювання

Залежно від сфери здійснення розмежовують загальне, відомче та місцеве (локальне) регулювання. Загальне регулювання має найширшу сферу поширення – на всіх суб'єктів та на всю територію країни, здійснюється переважно законами держави та підзаконними нормативними актами загальної дії. Відомче регулювання здійснюється в межах тієї або іншої сфери державного управління, основними засобами регулювання тут виступають відомчі нормативні акти, дія яких поширюється на відповідні відомства. Місцеве регулювання поширюється на рівні адміністративно-територіальних або муніципальних утворень, здійснюється нормативним та індивідуальними правовими актами місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Локальне регулювання відбувається в межах установ, підприємств та організацій нормативними й індивідуальними правовими актами самих установ, підприємств та організацій.

Характерною для психологічного захисту у сфері цивільного захисту є підпорядкованість загальному виду регулювання (закони, підзаконні нормативні акти) з урахуванням особливостей сфери цивільного захисту (відомчі розпорядчі документи) та специфіки діяльності підрозділу (органи управління службою, аварійно-рятувальні формування, навчальні заклади тощо). Тобто в практичних підрозділах цивільного захисту, поруч з іншими, наявне відповідне локальне регулювання. Основний правовий простір психологічного захисту у сфері цивільного захисту формується нормативно-правовими актами, які регулюють діяльність держави у сфері цивільного захисту, оскільки функції із забезпечення психологічного захисту населення делеговані центральному органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту [5, с. 2].

Залежно від ступеня централізованості розрізняють централізоване та децентралізоване державне регулювання. Централізоване регулювання – це регулювання, яке здійснюється з єдиного центру в масштабах усієї країни. Воно проводиться центральними органами державної влади переважно за допомогою нормативних правових актів, вносить упорядкованість у регулювання суспільних відносин на всій території країни та дає змогу з найменшими для держави витратами досягти в суспільстві тієї стабільності та порядку, до якого держава прагне. Децентралізоване регулювання здійснюється з різних центрів та на різних рівнях з використанням як нормативних, так і індивідуальних правових актів. Децентралізоване регулювання не може здійснюватися всупереч централізованому, воно повинно відповідати йому та доповнювати [6, с. 3].

Для державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту, як

для одного з напрямів діяльності ДСНС, характерним є централізоване або імперативне, наказове регулювання. Воно базується на відносинах субординації між учасниками відносин, які не рівні за статусом. У такому регулюванні пріоритет надається загальному соціальному інтересу. Для державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту це, передусім, забезпечення дієвої, впорядкованої організації психологічного захисту населення та працівників органів і підрозділів цивільного захисту. У державно-упорядкованому суспільстві загальні соціальні інтереси визначає держава, яка здійснює централізоване управління суспільними процесами та наділена владними повноваженнями. Тому саме централізоване, директивне або імперативне регулювання переважає у сфері цивільного захисту.

Таким чином, державне регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту – це сукупність заходів, використовуючи які, держава через спеціально уповноважений орган виконавчої влади централізовано визначає, упорядковує та контролює діяльність органів і підрозділів цивільного захисту із забезпечення психологічного захисту. Процес державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту базується на розпорядчих документах, які встановлені державою та спеціально уповноваженим органом виконавчої влади, якому держава делегувала регуляторні повноваження із забезпечення цивільного захисту.

Дієвість державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту залежить від регуляторних впливів на всіх рівнях, а основними вимогами до форм регулювання є такі: своєчасність, стабільність, повнота та внутрішня узгодженість.

Якість регулювання залежить від того, як законодавчі органи формують юридичні норми. Оптимальний процес державного регулювання відбувається за умови послідовного дотримання таких етапів: регламентація відносин; конкретизація прав і обов'язків; фактична реалізація регулювання [1, с. 237].

Під час розгляду етапу регламентації відносин мова йде про розробку юридичних норм, тобто правотворчість – діяльність, спрямовану на створення правових норм. Існують різні погляди щодо правотворчості як етапу регулювання. Деякі науковці, правознавці вважають, що правотворча діяльність перебуває за межами правового регулювання та передує йому [6, с. 6]. Інші вважають цей етап початковою та обов'язковою стадією процесу правового регулювання [2, с. 1], оскільки починається він з виявлення потреби в правовому регулюванні та закінчується прийняттям і введенням у дію пра-

вових розпоряджень. Для якості державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту вирішальними є актуальність, своєчасність та відповідність розпорядчих документів функціям, завданням і можливостям працівників, які забезпечують психологічний захист, умовам, у яких він здійснюється. Тому можна вважати етап регламентації відносин або правотворчість невід'ємною складовою процесу державного регулювання.

Під конкретизацією прав і обов'язків розуміють ситуацію, передбачену нормою права (певний юридичний факт), у результаті якої суб'єкти вступають у правовідносини та в них виникають взаємопов'язані суб'єктивні права і юридичні обов'язки. Проте не завжди для виникнення правових відносин достатньо самих юридичних фактів. Деякі відносини можуть розпочатись лише за участю спеціально уповноважених органів, які приймають індивідуальне рішення, на підставі якого суб'єкти наділяються правами та обов'язками. Такі правозастосовні рішення самі виступають у ролі юридичних фактів, які в окремих випадках мають вирішальне значення. Під час діяльності із забезпечення психологічного захисту працівник служби цивільного захисту повинен чітко розуміти межі своїх повноважень, свої права та обов'язки, своє місце й підпорядкованість у загальній структурі цивільного захисту, як в екстремальних умовах, так і в повсякденній діяльності. Отже, конкретизація прав і обов'язків під час забезпечення психологічного захисту допоможе всім задіяним працівникам цивільного захисту виконувати свої функції своєчасно та узгоджено.

Фактична реалізація регулювання – це втілення в життя прав і обов'язків суб'єктами правових відносин у формі використання, дотримання й виконання. Реалізація права є результатом правового регулювання та постає як завершальний підсумок специфічного правового впливу, що здійснюється як суто правовими засобами, так і внаслідок виховного, інформаційного, ідеологічного та іншого впливу права на поведінку суб'єктів. На цій основі встановлюється режим законності й правопорядку. Нормативні рішення повинні мати суто правовий характер, прийматись з урахуванням усього спектра умов життєдіяльності суспільства та реальних суспільних потреб. У сфері цивільного захисту додержання вимог розпорядчих документів, тобто діяльність відповідно до регуляторного впливу, є запорукою можливості стабільного, адекватного та вчасного цивільного захисту загалом і психологічного захисту зокрема.

Усі перелічені етапи пов'язані між собою, їх раціональність та узгодженість безпосередньо впливають на дієвість усього процесу державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту. Не менш

значущими, поруч з етапами, постають і основні принципи державного регулювання, до яких, враховуючи особливості державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту, можна віднести принцип директивності, принцип дотримання регламентів та принцип нормативності.

Принцип директивності визначає прийом і способи здійснення регуляторних впливів на керований об'єкт. Це найбільш тверда форма регулювання, що вимагає обов'язкового та своєчасного виконання прийнятого рішення. Ця активна форма регулювання процесів спонукає до дії виконавців того чи іншого рівня. Основною вимогою цього принципу є своєчасність регуляторного впливу. Цю вимогу потрібно розглядати у двох аспектах: по-перше, своєчасність регуляторного впливу, тобто ухвалення рішення за ситуацією, яка виникла; по-друге, своєчасність реакції керованого об'єкта на регуляторний вплив, тобто виконання рішення. Директивність також визначає невідворотність настання санкцій у випадку несвоєчасного виконання регуляторного впливу чи його неадекватного виконання.

Принцип дотримання регламентів визначає дотримання встановленого заздалегідь порядку виконання завдань практичної діяльності. Це спосіб непрямого регуляторного впливу на діяльність працівника (у тому числі керівника), який має розпорядницьку силу. Наприклад, посадова інструкція регламентує обов'язки, відповідальність і права конкретної посадової особи й тим самим регулює сферу його діяльності. Цей принцип виявляється через регулювання меж діяльності тієї чи іншої посадової особи. Особливістю цього принципу є обов'язковість дотримання встановлених регламентів. Порушення встановлених регламентів знижує організованість процесів, які виникають під час діяльності, а також приводить до застосування відповідних санкцій.

Принцип нормативності. Поняття “норми” характеризує залежність між різними елементами. Дотримання принципу нормативності регулювання спрямовано на встановлення визначених меж у діяльності працівників (наприклад, норми трудової дисципліни). Це сприяє стабільності діяльності, яка відбувається при обов'язковому дотриманні працівниками загальних умов діяльності. Принцип нормативності зумовлює правила регулювання, здійснення процесів за допомогою організаційно-методичних, технічних, соціальних норм і нормативів (стандартів). Вони забезпечують дотримання визначених меж у діяльності та меж можливих відхилень.

Наведені принципи зумовлюють процес державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту, впливають на його дієвість та визначають його якість.

Державне регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту являє собою сукупність заходів законодавчого, виконавчого й контрольного характеру, покликаних визначати, конкретизувати та покращувати забезпечення психологічного захисту у сфері цивільного захисту. Результативність державного регулювання у сфері цивільного захисту, зокрема, процесу регулювання психологічного захисту, зростає, якщо важелі регуляторного впливу застосовуються не випадково чи під тиском суб'єктивних інтересів і кон'юнктури, а системно, виходячи з довгострокових цілей та поточних завдань розвитку сфери цивільного захисту.

IV. Висновки

Реалізація цілей і завдань держави щодо психологічного захисту населення можлива лише за умови чіткого розуміння та сукупної дії складно організованої, впорядкованої цілісності елементів, об'єднаних різними зв'язками, які утворюють систему державного регулювання психологічним захистом у сфері цивільного захисту [7, с. 276].

Процес регулювання – це особливий управлінський елемент, який встановлює та постійно підтримує порядок, гармонізує взаємодію елементів і частин організованої системи. Правове регулювання є системним поданням вимог держави, які необхідні для впорядкування суспільної життєдіяльності, вони мають бути соціально зумовленими, обґрунтованими й підлягають обов'язковій практичній реалізації [3, т. 2, с. 483]. Під державною регуляторною діяльністю розуміється діяльність, спрямована на підготовку, прийняття, відстеження результативності та перегляд регуляторних актів, яка здійснюється державними структурами, яким держава делегувала регуляторні повноваження в межах, у порядку та способом, які встановлені Конституцією України, законами та іншими нормативно-правовими актами.

Чітке розуміння сутності процесу державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту, його місця серед інших видів регулювання, дотримання необхідних та визначальних етапів у процесі його здійснення, розуміння принципів, які його зумовлюють, надасть можливість досягти стабільності, підвищити результативність, спрямувати на досягнення визначених цілей і підтримувати динамічну рівновагу як самої системи державного регулювання психологічного захисту, так і сфери цивільного захисту загалом.

У статті проаналізовано види регулювання, визначено місце державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту серед інших видів регулювання, його оптимальні етапи та принципи, розкрито об'єктивну необхідність подальшого опрацювання питань державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту.

У перспективі планується продовжити дослідження державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту і його організаційно-правового механізму, а також запропонувати шляхи подальшого розвитку та оптимізації державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту.

Список використаної літератури

1. Адміністративне право України : [навч. посіб.] : [у 2 т.] / [Галунько В.В., Олєфір В.І., Пихтін М.П. та ін.]; за заг. ред. В.В. Галунька. – Херсон : ПАТ “Херсонська міська друкарня” 2011. – Т. 1: Загальне адміністративне право. – 320 с.
2. Галунько В.В. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання [Електронний ресурс] / В.В. Галунько, О.М. Єщук // Actual problems of corruption prevention and counteraction. – 2011. – Режим доступу: www.law-property.in.ua/
3. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011.
4. Кодекс цивільного захисту України // Голос України. – 2012. – № 220 (5470).
5. Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: затверджено Указом Президента України “Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій” від 16.01.2013 р. № 20/2013.
6. Пьянов Н.А. Консультации по теории государства и права / Н.А. Пьянов // Сибирский юридический вестник. – 2003. – № 1. – С. 3–7.
7. Смірнова О.М. Система державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту України / О.М. Смірнова // Державне управління та місцеве самоврядування: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення : зб. тез I Міжнародної наук.-практ. конф. 11–12 квітня 2013. – Рівне : Нац. університет водного господарства та природокористування, 2013. – С. 275–279.

Стаття надійшла до редакції 12.04.2013.

Смирнова Е.Н. Процесс государственного регулирования психологической составляющей гражданской защиты Украины

В статье проанализированы виды регулирования и раскрыто место государственного регулирования психологической защиты в сфере гражданской защиты среди других видов регулирования. Определены оптимальные этапы процесса государственного регулирования психологической защиты в сфере гражданской защиты и принципы, которые обуславливают ее действенность.

Ключевые слова: виды регулирования, процесс государственного регулирования, гражданская защита, государственное регулирование психологической защиты в сфере гражданской защиты.

Smirnova O. The Process of the State Administration of Psychological Constituent in the of Civil Protection of Ukraine

Senior Teacher of department of Fires preventive and vital safety of the population, Institute of the State Administration in Sphere of Civil Defence, Kyiv

Problem setting. *The crux of the process of state regulation of psychological protection in the sphere of civil defence is still not enough researched. The material of this article devotes to investigation of comprehension the process, optimum stages and the principles of state regulation of psychological protection in the sphere of civil defence.*

Recent research and publications analysis. *The process of regulation in a different sphere of vital functions are probed by the next scientist B. Andrushkiv, O. Girnjak, O. Kuzmin, P. Lasanovsky, V. Malynovskyi, G. Nazarova, E. Odintcova, V. Stefaniuk, F. Khmil et al. Features of public administration in the sphere of civil defence were reflected in researches by the following authors S. Andreyev, P. Volyansky, L. Zhukova, G. Ischenko, N. Klymenko, R. Prikhodko, A. Terentieva, V. Tishchenko, A. Trush, I. Shpylyovyy. However the complex contemplation of the state regulation of psychological protection in the sphere of civil defence is still scantily explored and needs subsequent scientific working.*

Paper objective. *The purpose of research is an analysis of the types of the regulation, disclosure the place of state regulation of psychological protection in the sphere of civil defence among other types of regulation, determines the optimum stages and the principles.*

Paper main body. *The functions and mission which are standing ahead the psychological protection in the sphere of civil defence predetermine the necessity of it clear organizational and legal settlement.*

A term "to regulate" derived from the Latin word "regulare" – "direction, adjustment" and mean a regulation or to bringing something into conformity with something. The process occurs by using certain controllers. Depending on the regulators and the control sphere can be the next types of regulation: biological, social, technical, economic and ecological regulation.

Psychological protection as a constituent of civil defence presuppose the maintenance and support of psychical health, so the process of state regulation of psychological protection in the sphere of civil defence concerns to social regulation. Special place among the norms of behavior, as a regulators of social regulation, have a law. The legal regulation can be state or non-state. The state regulation is the legal foundations of the state and of public life. Depending on the adoption's sphere discern the next kinds of regulation: general, departmental and local.

The basic legal space of psychological protection forming by the legal normative of state activity in the sphere of civil defence because the organization and realization all activity of psychological protection of population is assigned to the central department of executive power, which provides the formation and to realize a public policy in the sphere of civil defence. So, characteristically for the process of state regulation of psychological protection in the sphere of civil defence is subordination to general type of regulation with consideration the peculiarity of the sphere of civil defence and heeding specific character of subdivision.

Effectiveness of the process of state regulation of psychological protection in the sphere of civil defence depends on regulation influence on all levels and the basic demands to the form of regulation is opportuneness, stability, completeness and co-ordination inside.

The quality of regulation depends on how the legislative body forms the legal rules. The optimum process of state regulation occurs with condition to consecutive holding the next stages: legal rules creation or regulation of relations; specification of the rights and responsibilities; actual implementation of the regulation.

No less important near the stages is the basic principles of state regulation. To the basic principles, consideration the peculiarity of psychological protection in the sphere of civil defence is possible to attribute the following: the principle of directiveness; the principle of keeping within the time-limit; the principle of normativeness. Presented principles stipulate the effectiveness of the process of state regulation of psychological protection in the sphere of civil defence and have an influence on it quality.

Conclusions of the research. *Attention to the psychological aspects of activity in the sphere of civil defence is fully justified because the extreme terms of activity always had a tangible influence on a people's health. The necessity of clear, effective, legislative, a normatively legal, regulation providing of psychological protection in the sphere of civil defence is undisputable.*

In this article the types of regulation had been analyzing and the place of state regulation of psychological protection in the sphere of civil defence among other types of regulation had been opening. The optimum stages of the process of state regulation of psychological protection in the sphere of civil defence and there principles which stipulate it effectiveness had been defining.

There are plans to continue research of state regulation of psychological protection in the sphere of civil defence and its organizing and legal mechanisms, and also to provide recommendations for further improvement the state regulation of psychological protection in the sphere of civil defence.

Key words: *types of regulation, the process of state regulation, civil defence, state regulation of psychological protection in the sphere of civil defence.*

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 351: 322.871

Д.О. Свіркінаспірант
Класичний приватний університет

РОЗРОБКА НОВОЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ

У статті досліджено проблеми житлової політики в Україні, її соціальну складову, критерії розподілу управлінських функцій у житлово-комунальному господарстві; науково обґрунтовано та запропоновано ключові положення стратегії житлової політики на регіональному рівні.

Ключові слова: житлово-комунальне господарство, регіон, розвиток, територія, комунальні послуги, управління, державна житлова політика.

I. Вступ

Враховуючи, що реформа ЖКГ була й залишається багатоелементним процесом, у якому мають гармонійно поєднуватися прийняття та реалізація економічно виправданих адміністративних, технічних, технологічних, інституційних, фінансових, політичних та інших рішень, слід усі перетворення розглядати з позиції власності з урахуванням рівня життя населення, соціальної спрямованості розвитку суспільства в цілому. У межах державної житлової політики мають визначитися житлово-комунальні відносини.

II. Постановка завдання

Мета статті – розробити пропозиції щодо впровадження державної житлової політики в умовах реформування житлово-комунального господарства.

III. Результати

Останнім часом вітчизняні вчені-економісти, фахівці в галузі державного управління досліджують актуальні проблеми функціонування та управління житлово-комунальним господарством. Зокрема, слід відзначити розробки В.М. Бабаєва, Д.Т. Бікулова, В.М. Вакуленка, Б.М. Данилишина, А.О. Дегтяря, О.І. Дзядь, О.В. Долгальової, В.В. Дорофійенка, А.А. Дроня, Т.М. Качала, С.В. Корнійчука, Г.О. Крамаренко, В.П. Кукси, В.М. Лобаса, В.І. Логвиненка, В.П. Ніколаєва, Н.І. Олійник, Г.І. Онищука, І.М. Осипенка, В.І. Пила, О.Ю. Попова, О.Т. Рибалко, М.В. Руля, Г.М. Семчука, Т.М. Строкань, Д.М. Стеценка, Р.М. Сиротюка, Ю.Г. Хівріча, В.В. Хомякова та ін.

Як вважають Л.В. Беззубко і Д.В. Кольцова для державної житлової політики характерна така історична тенденція: завдяки посиленню економічного потенціалу країни

й переходу її на вищу стадію економічного розвитку відбувається перехід від загальної житлової політики, орієнтованої на підтримку всього житлового сектора, до сегментної, націленої на допомогу окремим соціальним групам. У тих країнах, де житло надавали в основному безкоштовно через розподіл у порядку черговості, домінував інститут державного забезпечення; там, де житло або орендують у приватних осіб, або купують в індивідуальне володіння, домінує інститут приватного підприємництва. Саме від цих двох інститутів залежить, що будеється, як, для кого, яким чином відбувається процес придбання житла й подальше його утримання [1, с. 10].

Основне призначення інституту державного забезпечення – задоволення потреби в житлі соціально незабезпечених верств населення. Цей інститут у своєму первинному вигляді має існувати як реакція на житловий ринок, що спричинює значні житлові нерівності. Дві головні ознаки цього інституту – державні субсидії для будівництва соціального житла й контроль за рівнем оплати за соціальне житло.

Житло – найважливіша потреба людини, яка існувала завжди. Згідно з теорією мотивації А. Маслоу, потреба в житлі як притулку є первинною, базисною потребою разом з продуктами харчування, одягом, взуттям, що є необхідними для виживання. Житлові потреби, вимагаючи задоволення, є тією реальністю, яка зумовлює багато процесів фізичної, економічної й соціальної життєдіяльності людини, сім'ї, суспільства в цілому. Житлові потреби суспільства зростають і ускладнюються в міру його розвитку.

Як вважає В.І. Логвиненко, житло багато в чому визначає життєвий рівень, сімейні відносини, побут, умови для соціального та

духовного розвитку людей. Останніми роками перед Україною стоїть унікальне завдання формування нової житлової політики й житлових відносин на засадах ринкової економіки з урахуванням інтересів усіх верств населення [4, с. 14].

Відмінність між житловими системами країн з розвинутою ринковою економікою й постсоціалістичних країн досі є суттєвою. Природно, що неможливо миттєво перейти від державного забезпечення житлом до ринкової системи.

Доступність і право вибору житла вже давно є необхідною передумовою розвитку суспільства в усіх країнах. У зв'язку з реформуванням нашої економічної системи необхідні серйозні зміни в питаннях житлової політики. Не треба забувати, що житлові умови визначають не тільки добробут сім'ї, а й великою мірою її спосіб життя.

Ми вважаємо, що на регіональному рівні має бути розроблена стратегія житлової політики. Основною метою державної житлової політики є задоволення основних житлових потреб населення територій шляхом створення механізму функціонування збалансованого ринку житла й розподілу відповідальності між його учасниками, підвищення якості житлово-комунальних послуг. Для досягнення цієї мети, з урахуванням основних положень Житлового кодексу України, необхідно уточнити стратегію щодо окремих блоків питань, а також конкретизувати напрями житлової політики.

До першого блоку питань входять такі: розмежування власності, врегулювання правовідносин у багатоквартирному будинку, відносини найму житлових приміщень. Необхідно було чіткіше розділити права найму (оренда) житлових приміщень і права власності на житло, а також відмінити застарілі норми Закону України "Про приватизацію житлового фонду" щодо його безкоштовної приватизації, що сьогодні реалізовано в Житловому кодексі України.

Традиційно існують різні форми володіння житлом, що склалися залежно від потреби. Як правило, у країнах Західної Європи не прийнято купувати у власність квартири в багатоквартирному будинку, оскільки протягом 50–60 років відбувається повний моральний і фізичний знос житлових будівель. Свідоме життя людини укладається саме в ці межі [2, с. 44].

Молодь, престарілі громадяни й малозабезпечені верстви населення, як правило, віддають перевагу оренді (найманню) житла. Це більше відповідає їх потребам і матеріальному становищу. Приватне володіння житлом (в основному індивідуальним) залучає сімейних людей працездатного віку середнього й високого достатку. Розподіл потреб у різних соціальних групах визнача-

ється в основному рівнем доходів і способом життя, а розподіл потреб між різними віковими групами – життєвою активністю, фізіологією, психологією, цільовими установками (ціннісною орієнтацією) в тому чи іншому віці тощо [2, с. 45].

Тому сформувався прагматичний світогляд, в основі якого лежить недоцільність вкладати великі суми в купівлю квартири, якщо вона до кінця життя приходить у непридатність. Вигідніше орендувати житло (володіти на правах оренди).

У західних країнах існує система, яка поєднує політику регулювання орендної плати та принципи вільного ринку житла, що орендується. До вартості оплати за житло (орендна плата) обов'язково входять амортизаційні відрахування, за допомогою яких відбувається повернення капіталовкладень на будівництво нового житла. Таким чином, власник забезпечує відтворення житлового фонду. В Україні такі положення не мають місце в чинному законодавстві [5, с. 56].

У нашій державі населення, отримавши у власність житло шляхом безкоштовної приватизації, свою юридичну правомочність розуміє однобічно, з погляду прав, забувши про обов'язки власника. Приватизація забезпечила жвавий вторинний ринок житла. Немає проблем з обміном квартир, знято бар'єри для зміни місця проживання. Але приватизація не створила відповідального власника. Як і раніше, все вирішує муніципалітет і житлово-комунальні організації: за якими тарифами платити, які договори укладати на ремонт та утримання житла [6, с. 240].

Ще одна з принципових відмінностей багатоквартирних будинків України, що склалася в ході приватизації житла, – співвідношення приватної й комунальної власності в межах одного будинку.

Відповідно до чинного законодавства, у багатоквартирному будинку квартири перебувають у власності громадян – фізичних осіб, нежитлові приміщення можуть належати приватним компаніям – юридичним особам. Решта приміщень (неприватизовані квартири й невикуплений нежитловий фонд) найчастіше є об'єктом комунальної власності. При цьому немає чіткої межі відповідальності, немає "господаря" об'єкта. Нинішня ситуація складається таким чином, що органи місцевого самоврядування управляють не своєю власністю, а підприємства ЖКГ володіють, користуються й розпоряджаються (за умовами господарського ведення) не своїм майном [6, с. 241].

Причина полягає в тому, що нерухомість у житловій сфері в Україні стала багатосуб'єктною, а методи управління цією нерухомістю залишилися такими самими, якими вони були при односуб'єктній формі власно-

сті за часів СРСР. Тоді власником житлового фонду була держава, була також власність житлово-будівельних кооперативів і суспільна. Індивідуальна власність – це так званий “приватний сектор” у вигляді окремих будинків, побудованих за рахунок громадян.

Як зазначає С.Ю. Юр’єва, своєрідність відносин власності полягає в тому, що вони є одночасно простими й надзвичайно складними. Простими, тому що будь-яка людина щодня з ними стикається і має певне уявлення, а складними, тому що це поняття є багатограним, за ним стоїть величезне різноманіття відносин між людьми з приводу власності, ролі цих відносин у функціонуванні й еволюції людського суспільства. Саме в трактуванні власності переплітається багато теоретичних і практичних питань життєдіяльності всього суспільства, господарських суб’єктів і кожної людини [8, с. 239].

Ринок нерухомості, що швидко розвивається, слугує гарантією реалізації основного конституційного права громадян – права приватної власності, права мати майно у власності, володіти, користуватися й розпоряджатися ним як одноосібно, так і спільно з іншими особами. Необхідно це право реалізувати.

Особливості ринку нерухомості зумовлені природою нерухомості. На відміну від фінансового ринку, ринку цінних паперів або робочої сили, ринок нерухомості має чітко виражену регіональну специфіку, оскільки “прив’язаний” до конкретного місця розташування об’єктів нерухомості.

Переважає більшість громадян виступають власником єдиного виду нерухомості – житла, тому ринок нерухомості виконує функцію соціального стабілізатора.

З набуттям чинності України як держави реформування відносин власності мало ще більше активізуватися. Цього, на жаль, не відбулося, навіть незважаючи на те, що з 2001 р. власникові квартири в багатоквартирному будинку разом з приміщенням, що належить йому, займаним під квартиру, стала належати також частка у праві власності на загальне майно будинку.

Питання управління житлом можна вважати наступним основним блоком державної житлової політики. Уміле управління житлом має величезне значення для його збереження, а також для забезпечення наймачів житла якісними послугами.

Так, М.І. Лебедєв вважає, що управління житлом в Україні є важливим структурним сектором ринку нерухомості. Ця сфера тільки починає складатися як повноцінний елемент високодохідної ринкової діяльності. Управління об’єктами житлового фонду, а також майновими комплексами з розвину-

тою інфраструктурою – це досить складний вид діяльності, який вимагає технології експлуатації й ремонту будівель і споруд, а також володіння фінансовим менеджментом, методами управління проектами тощо [2, с. 23].

Як зазначає В.І. Логвиненко, ефективне управління об’єктами нерухомості дає змогу отримувати найбільшу вигоду від їх використання. Проте існуючі в Україні моделі управління цими об’єктами не сприяють підвищенню прибутковості їх використання, оскільки неповною мірою відповідають ринковим відносинам. Нерухомості, як будь-якому значущому класу об’єктів управління, властиві певні особливості, що вимагають специфічних підходів у побудові системи управління цими об’єктами [3, с. 101].

Управління нерухомістю, на нашу думку, – це здійснення комплексу операцій щодо утримання будівель (підтримка їх стану й розвиток сервісу, керівництво обслуговуючим персоналом, створення умов для користувачів (орендарів), визначення умов здавання площ у оренду, збір орендної плати тощо) з метою найбільш ефективного використання нерухомості на користь власника.

У зарубіжних країнах, де в житловій сфері історично переважає приватний сектор, застосовуються різні системи управління нерухомістю [5, с. 46]. Досвід Росії показує, що існуючі житлові організації не можуть реалізувати ринкові принципи управління житловою власністю, що не належить їм. Для повної їх реалізації потрібне втручання власника. При цьому не слід забувати, що ефективність будь-якої форми власності багато в чому залежить від якості управління нею.

В основу побудови ефективної системи управління житловим фондом покладено раціональний розподіл функцій між власниками житлового фонду (або організаціями, уповноваженими виступати від імені власника), організаціями з управління житловим фондом і підрядними організаціями. Раціональний розподіл функцій і вибір якнайкращого виконавця – організації з управління житловим фондом і підрядної організації – дає змогу знизити вартість послуг ЖКУ при збереженні (або підвищенні) рівня якості їх надання [6, с. 242].

Оптимальна схема управління житловим фондом буде створена тоді, коли власник (зокрема, орган місцевого самоврядування або їх об’єднання) вибиратиме ту компанію, яка в межах даних їй фінансових ресурсів забезпечить якнайкраще утримання будівлі й надання житлово-комунальних послуг. Вирішувати ці завдання така компанія може шляхом укладання договорів з іншими організаціями або суб’єктами підприємництва, а також власними силами. Реалізація такої

схеми дає змогу мінімізувати вартість утримання житлової нерухомості, забезпечити необхідну якість послуг.

Важко не погодитися з одним із критиків реформи ЖКГ Н.Л. Шлафманом у тому, що слід конструювати економічні механізми, які будуть властиві конкурентному ринку, спрямовуючи економічні інтереси підприємств ЖКГ на підвищення ефективності їх діяльності й енергозбереження [7, с. 181].

Ефективна система договірних відносин забезпечує, з одного боку, економічну зацікавленість власника в ефективному управлінні житловим фондом, з іншого – створює умови для контролю за кількістю та якістю послуг, що надаються, і виконуваних робіт, а також дає змогу корегувати вартість робіт і послуг залежно від якості їх надання. Таким чином, необхідно передбачати використання основних показників якості послуг, що надаються в управлінні житловим фондом, оскільки набір цих показників і їх зміст можуть істотно впливати на вартість обслуговування та визначати вимоги до стану інфраструктури.

Різні верстви суспільства мають різні потреби. Крім різноманітності форм володіння, житловий ринок повинен також передбачати вибір житла за комфортністю, площею й рівнем послуг.

У процесі управління в житловій сфері необхідно враховувати інтереси всіх господарюючих суб'єктів, включаючи користувачів, власників, замовників і підрядників, але інтереси відомчих служб, підприємств та організацій повинні бути вторинні щодо інтересів населення міст і муніципальних утворень. Цей кардинальний принцип досі не виконувався, і часто інтереси відомства-монополіста в житловій сфері переважають над інтересами споживачів [5, с. 145].

Основний критерій розподілу управлінських функцій за рівнями має бути таким: управління процесом треба організовувати на вищому рівні управління тільки в тому разі, якщо воно не може бути ефективно вирішене на нижчому рівні. Так, питання експлуатації окремих будівель можуть бути вирішені на нижчому управлінському рівні, а проблема водопостачання – на рівні територій муніципальних утворень.

Головною дійовою особою в процесі перетворень галузі ЖКГ є населення, тому саме воно має стати союзником і головним учасником процесів перетворень у цій життєво важливій сфері національної економіки. Для більшості населення реформа асоціюється тільки з підвищенням розмірів платежів за житлово-комунальні послуги. Оскільки саме ці настрої повсюдно переважають, слід визнати, що відносна невдача реформ – не наслідок недбайливості тих чи інших місцевих керівників, а системне явище, що вимагає аналізу.

На ринку житла й житлового будівництва відбувається втручання держави різними способами на декількох рівнях правовідносин у житловій сфері. Держава несе відповідальність за належне законодавство в усіх відповідних сферах, включаючи планування, фінансування, будівництво, управління житловим фондом.

Питання власності можна розглядати в ракурсі економічних і юридичних відносин. У межах реформи ЖКГ і ті, й інші відносини слід розглядати з позиції соціальної значущості їх регулювання.

Регулювання економічних процесів в умовах ринкових відносин вимагає системного підходу до визначення заходів державного впливу для досягнення поставленої мети і стратегії розвитку. Особливо важливим є правильне визначення заходів впливу і стратегії розвитку в соціально значущих галузях, до яких повною мірою належить житлово-комунальна сфера [6, с. 244].

Сьогодні держава прагне якнайскоріше “піти” зі сфери ЖКГ. Проте на сучасному етапі, коли ринкове середовище в житлово-комунальній сфері тільки починає створюватися, роль держави має бути значущою.

Відповідно, наступним блоком питань житлової політики можна визначити систему соціального захисту населення в діапазоні: придбання житла або його оренда – отримання житлово-комунальних послуг у межах соціальних норм житла й нормативів споживання комунальних послуг. Враховуючи рівень життя населення і його потреби, природно, повинна існувати система субсидій (компенсація витрат на житло). Тут необхідно є державна підтримка. Цільові субсидії – це невід’ємна складова житлової політики держави.

Крім того, важливою є державна підтримка у створенні гідного житла (пільгове кредитування на будівництво і придбання житла). У межах житлової політики необхідно розглянути питання доцільності будівництва, володіння й управління житловим фондом однією спеціалізованою фірмою з метою захисту інтересів конкретних споживачів. Поєднання цих функцій дає змогу вирішувати багато питань, зокрема щодо якості забудови, прискорення оборотності капіталовкладень і балансу між попитом та пропозицією, енергоресурсозбереження при подальшій експлуатації будівель тощо. Ще один напрям діяльності спеціалізованих фірм – санація наявного житлового фонду, продовження терміну його життя з урахуванням сучасних вимог до економії енергоресурсів і задоволення потреб власників, у тому числі населення.

Державне регулювання у формі контролю за орендними відносинами й оформленням субсидій необхідно здійснювати, вихо-

дячи з того, що житло є ринковим товаром і відрізняється від інших товарів тільки методами фінансування, управління та тривалим терміном служби. При цьому не слід забувати, що це більше пов'язано з добробутом населення.

На сьогодні система організації місцевого самоврядування зазнає докорінного реформування. У зв'язку із цим велику роль у реформуванні ЖКГ відіграватимуть повноваження органів місцевого самоврядування та взаємодії між рівнями влади. Ухвалення нового Житлового кодексу України є дуже значущим моментом з погляду формування житлово-комунальних відносин, у яких ключовою ланкою має стати управління багатоквартирним будинком. Створення ефективного управління житловим фондом – один із критеріїв соціального захисту інтересів власника в житловій сфері, основним з яких є населення.

При реалізації нової житлової політики необхідно дотримуватись принципу соціального захисту населення від негативних наслідків реформи ЖКГ, які виявилися на різних етапах її проведення. Реалізація державою кожного з планованих варіантів стратегії реформування й розвитку будь-якої галузі не повинна призводити до зниження якості життя населення, в усякому разі його основної маси.

IV. Висновки

Запропоновано ключові положення стратегії житлової політики на регіональному рівні. Основною метою житлової політики має бути задоволення основних житлових потреб населення територій шляхом створення механізму функціонування збалансованого ринку житла й розподілу відповідальності між його учасниками, підвищення якості житлово-комунальних послуг. До першого блоку стратегії мають входити такі питання: розмежування власності, врегулювання правовідносин у багатоквартирному будинку, відносини найму житлових приміщень. Необхідно було б чіткіше розділити права найму (оренда) житлових приміщень і права власності на житло. Відповідно, другим блоком питань житлової політики на регіональному рівні можна визначити систему соціального захисту населення в діапазоні: придбання житла або його оренда – отримання житлово-комунальних послуг у межах

соціальних норм житла й нормативів споживання комунальних послуг.

Список використаної літератури

1. Беззубко Л.В. Анализ, проблемы и перспективы развития современного города / Л.В. Беззубко, Д.В. Кольцова. – Донецк : Норд-компьютер, 2005. – 123 с.
2. Лебедєв М.І. Житлова політика України в умовах ринкових перетворень / М.І. Лебедєв. – К. : Знання, 2000. – 125 с.
3. Логвиненко В.І. Современные проблемы реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства : [монография] / [Л.В. Беззубко, В.І. Логвиненко, С.А. Ильашевич, Б.І. Беззубко, К.С. Комленок ; под общ. ред. д.э.н., проф. В.В. Дорофиев]. – Донецк : Норд-компьютер, 2009. – 237 с.
4. Логвиненко В.І. Формування державної житлової політики / В.І. Логвиненко // Менеджер. – 2008. – № 3 (45). – С. 13–20.
5. Шевська О.І. Досвід зарубіжних країн в сфері державного регулювання житлово-комунального господарства / О.І. Шевська // Децентралізація державного управління та розвиток місцевого самоврядування в контексті європейської практики : міжнародна наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 10 жовтня 2008 р.). – Луцьк, 2008. – С. 144–145.
6. Шевська О.І. Концептуальні засади реформування житлово-комунального господарства на регіональному рівні / О.І. Шевська // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2008. – № 2. – С. 240–244.
7. Шлафман Н.Л. Проблемы реформирования жилищно-коммунального хозяйства в Украине / Н.Л. Шлафман, Т.В. Чинова // Экономические инновации : сб. науч. работ. – Одесса : Институт проблем рынка и экономико-экологических исследований НАН Украины, 2004. – Вып. 19: Приоритеты преобразований в экономике. – С. 180–187.
8. Юр'єва С.Ю. Удосконалення системи управління житлового господарства (на прикладі м. Харкова) / С.Ю. Юр'єва // Комунальне господарство городов : науч.-тех. сб. – К. : Техніка, 2006. – Вип. 68. – С. 238–248.

Стаття надійшла до редакції 05.09.2013.

Свиркин Д.О. Разработка новой жилищной политики в условиях реформирования жилищно-коммунального хозяйства Украины

В статье исследованы проблемы жилищной политики в Украине, ее социальная составляющая, критерии распределения управленческих функций в жилищно-коммунальном хозяйстве, научно обоснованы и предложены ключевые положения стратегии жилищной политики на региональном уровне.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, регион, развитие, территория, коммунальные услуги, управление, государственная жилищная политика.

Svirkin D. The development of new housing politics is in the conditions of reformation of housing and communal services of Ukraine

The author considers in the article the problems of housing politics in Ukraine, its social constituent, criteria of distribution of administrative functions in housing and communal services, scientifically grounds and offers key positions of Strategy of housing politics at regional level.

The basic setting of institute of the state providing is satisfaction of requirement in the accommodation of without socially means layers of population. This institute in the primary kind must exist as a reaction to the housing market that causes considerable housing inequalities. An accommodation in a great deal determines the standard of life, domestic relations, way of life, terms for social and spiritual development of people. The unique task of forming of new housing politics and housing relations stands before Ukraine last years.

Development of Strategy of housing politics has been offered at regional level. The primary purpose of public housing policy is satisfaction of basic housing necessities of population of territories by creation of functioning mechanism of the balanced market of accommodation and distribution of responsibility between its participants, upgrading of housing and communal services. For the achievement of this aim, taking into account the substantive provisions of the Housing code of Ukraine necessary clarification of strategy in relation to the separate blocks of questions, and also specification of directions of housing politics.

In the first block of issues are included: differentiation of property, settlement of legal relationships in an apartment house. It was necessary clearer to divide rights for lease of housing apartments and right of ownership into an accommodation, and also to abolish the out-of-date norms of Law of Ukraine "About privatizing of housing fund" in part of its free privatizing, that it is today realized in the Housing code of Ukraine.

It is possible to define the system of social defence of population the next block of issues of housing politics in a range: acquisition of accommodation or its lease is a receipt of housing and communal services within the limits of social norms of accommodation and norms of consumption of building services. Taking into account the standard of living of population and its necessity, naturally, there must be the system of subsidies (indemnification of charges on an accommodation).

Key words: housing and communal services, region, development, territory, building services, managements, public housing policy.

ДО УВАГИ АВТОРІВ

**Вимоги до авторських оригіналів статей,
поданих до науково-виробничого журналу
“Держава та регіони. Серія: Державне управління”**

*(фахове видання з юридичних наук та державного управління,
Постанова Президії ВАК України від 14.10.2009 р. № 1-05/4)*

1. До друку приймаються неопубліковані раніше роботи, **написані українською мовою**, обсяг – 0,5–1 авт. арк.

2. Рукопис статті має містити такі необхідні елементи (бажано виділені **напівжирним шрифтом**):

Тематична рубрика.

УДК.

Назва статті українською, російською та англійською мовами

Прізвище та ініціали автора (авторів) українською, російською та англійською мовами.

Анотація українською (500 символів), російською (500 символів) та англійською (2000 символів) мовами.

Ключові слова українською, російською та англійською мовами (3–10 слів).

I. Вступ (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями; аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття).

II. Постановка завдання (формулювання цілей статті).

III. Результати (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів).

IV. Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому науковому напрямі.

Список використаної літератури за алфавітом (оформляти слід згідно з вимогами стандарту з бібліографічного опису).

Підпис автора і дата.

3. Технічні вимоги до оформлення статей

Стаття має бути набрана в текстовому редакторі Microsoft Word. Поля з усіх боків – 20 мм. Шрифт – Times New Roman 14 з інтервалом 1,5. Кількість таблиць, формул та ілюстрацій має бути мінімальною і застосовуватися у статті лише тоді, коли це значно покращує її зміст порівняно з текстовою формою викладу. Посилання на літературу подавати безпосередньо в тексті у квадратних дужках, зазначаючи порядковий номер джерела, під яким воно внесено до списку літератури, та через кому конкретну сторінку.

4. Якщо рукопис статті підготовлено у співавторстві, то на окремому аркуші слід чітко визначити особистий внесок кожного автора у створення рукопису та посвідчити це своїми підписами.

5. Паперовий варіант, підписаний автором, ідентичний набраному в електронному варіанті, завірена **рецензія** доктора наук відповідного профілю (крім випадків, коли автор сам має науковий ступінь доктора наук), **довідка** про автора на окремому аркуші (прізвище, ім'я, по батькові повністю, відповідно до паспортних даних, адреса, телефони з кодом міста, e-mail, науковий ступінь, вчене звання, посада, установа), копія документа про **сплату** (25 гривень за сторінку) передаються відповідальному редакторові або надсилаються за адресою: 69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70б, 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”.