

Держава та регіони

Серія:
Державне управління
2011 р., № 4



Науково-виробничий журнал

виходить щоквартально

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

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

Головний редактор:

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

Редакційна колегія:

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

Відповідальний редактор: С.В. Белькова

Редактори:

А.О. Бессараб, Г.І. Гутман

Технічне редагування та комп'ютерна верстка:

О.О. Івченко, А.А. Ільєнкова

Дизайн обкладинки: Я.В. Зоська

Засновник:

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

Серія KB № 14175-3146 ПР від 24.04.2008 р.

Видавець:

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

Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
30 листопада 2011 р., протокол № 3

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

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

Адреса редакції:

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

Здано до набору 28.10.2011.

Підписано до друку 29.12.2011.

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

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

ISSN 1813-3401

© Класичний приватний університет, 2011

ЗМІСТ

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ВИРОБНИЦТВОМ ТА ОБІГОМ ПРОДОВОЛЬЧОЇ ПРОДУКЦІЇ	4
<i>Анікеєнко В.М.</i>	
ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН В УПРАВЛІННІ СФЕРОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я	10
<i>Воробйов В.В.</i>	
ПРОБЛЕМИ ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ	18
<i>Гринчак О.О.</i>	
ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО В ТУРИЗМІ ЯК ФОРМА РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ В УКРАЇНІ	24
<i>Захарова С.Г.</i>	
ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ НАД ДІЯЛЬНІСТЮ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	29
<i>Ісаєв К.А.</i>	
СИСТЕМНА КРИЗА ТА ЕЛЕКТРОННЕ ВРЯДУВАННЯ	35
<i>Клименко І.В.</i>	
ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТРАХОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЕКСПОРТНИХ ОПЕРАЦІЙ	41
<i>Литвин П.В.</i>	
ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ В УПРАВЛІННІ ПРИКОРДОННОЮ СЛУЖБОЮ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА	47
<i>Максимюк Ю.О.</i>	
ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ	53
<i>Маліков В.В.</i>	
ГЕНЕЗА КОНЦЕПТУАЛЬНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ СТВОРЕННЯ ІМПЕРІЙ	58
<i>Опрятний С.М.</i>	
ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА РОЗВИТОК ОЛІМПІЙСЬКОГО РУХУ В УКРАЇНІ ЗА РАХУНОК МАРКЕТИНГОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	63
<i>Сітнікова Н.С.</i>	
ВЗАЄМОДІЯ ЕЛЕМЕНТІВ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЯХ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ У II ПОЛОВИНІ XIX СТ.	70
<i>Старушенко О.А.</i>	
СОЦІАЛЬНО-ДЕМОГРАФІЧНІ РИЗИКИ ЯК ЗАГРОЗА ДЛЯ СТАБІЛЬНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ	75
<i>Часник Г.В.</i>	
ПРОБЛЕМИ МОТИВАЦІЇ ПЕРСОНАЛУ ОРГАНІЗАЦІЇ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ	83
<i>Шилова В.І.</i>	
АНТИКРИЗОВА ДІЯЛЬНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ (2008–2009 РР.)	87
<i>Шпачук В.В.</i>	

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА	92
<i>Єрмілов С.Ф.</i>	
МОДЕЛІ РИНКУ ПРАЦІ ТА СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВИХ ВІДНОСИН: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД	96
<i>Іванченко А.В.</i>	
КОМУНІКАТИВНА СТРАТЕГІЯ ЯК ДІЄВИЙ ІНСТРУМЕНТ У ПРОСУВАННІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ	102
<i>Оргієць О.М.</i>	
СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ ДЕРЖАВНОЇ ДЕМОГРАФІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ	110
<i>Перебейнос О.М.</i>	

МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ ТА ПІДПРИЄМНИЦТВА В ІННОВАЦІЙНІЙ СФЕРІ	115
<i>Перебийнос Ю.В.</i>	
ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕДУРИ ОТРИМАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ЗГОДИ ПРИ ПРОВЕДЕННІ МЕДИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ	120
<i>Петрова К.В.</i>	
ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ РЕГУЛЯТОРІВ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ	126
<i>Ядранська О.В.</i>	
РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ	
СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ Й ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІСЬКОГО ПАСАЖИРСЬКОГО ТРАНСПОРТУ	130
<i>Грабельніков В.А.</i>	
СВІТОВІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ МІСТ І ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ МІСЬКОГО СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ	135
<i>Кравченко Т.А.</i>	
ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ІНШИХ СУБ'ЄКТІВ	142
<i>Покатаєв П.С.</i>	
ОСОБЛИВОСТІ УТВОРЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ САМОВРЯДУВАННЯ ПОСТКОМУНІСТИЧНИХ ДЕРЖАВ (НА ПРИКЛАДІ ПОЛЬЩІ)	147
<i>Шпортюк Н.Л.</i>	
СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА	
ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ПРАЦІ ІНВАЛІДІВ	152
<i>Кузьменко С.Г.</i>	

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.823

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ВИРОБНИЦТВОМ ТА ОБІГОМ ПРОДОВОЛЬНОЇ ПРОДУКЦІЇ

Анікєєнко В.М.

кандидат наук з державного управління, здобувач
Класичний приватний університет

I. Вступ

Продовольча забезпеченість є однією зі складних глобальних проблем людства. Особливо актуальною вона є для країн, що розвиваються, і держав з перехідною економікою, де через слабку розвиненість і не-ефективність сільськогосподарського виробництва, низьку платоспроможність населення душеве споживання продуктів харчування значно нижче від прийнятих медичних норм. Ця обставина значною мірою загострює проблеми здоров'я людей, провокує соціальну напруженість, формує залежність країни від імпорту постачань продовольства, підриває основи державної безпеки.

II. Постановка завдання

Мета статті – запропонувати систему державного управління процесами виробництва й обігу продовольчої продукції в регіоні.

III. Результати

Проблемами державного регулювання продовольчого забезпечення займаються такі провідні фахівці, як: Г.О. Андрусенко, Л.М. Анічін, П.П. Борщевський, В.В. Галанець, В.А. Ільяшенко, М.Х. Корецький, М.А. Латинін, Т.М. Лозинська, С.М. Майстро, Г.І. Мостовий, О. Скидан, В.О. Ушкаренко, А.О. Чемерис, Л.Г. Чернюк. Актуальність організації системи державного управління процесами виробництва й обігу продовольчої продукції та фінансів на території регіону диктується необхідністю забезпечення економічної й продовольчої безпеки Запорізької області та України в цілому.

Проект створення торговельно-оптового ринку (далі – ТОР) складається з двох частин:

1. Організація системи електронних аукціонів, що проводяться біржею в режимі реального часу в загальнодоступній мережі Інтернет, у тому числі з метою закупівель продукції для державних і регіональних потреб на регіональному оптовому ринку.

2. Визначення системи заходів, що реалізуються органами державної виконавчої влади спільно з біржею з метою створення умов економічної зацікавленості суб'єктів регіонального ТОР і забезпечення збалансованості обороту продовольчих товарів.

Система електронних аукціонів, у свою чергу, має включати: формування й підтримку баз даних про попит і пропозицію в електронному вигляді в режимі реального часу, суміщене з функціонуванням інтернет-виставки; здійснення операцій між продавцями і покупцями безпосередньо в самій електронній біржовій торговельній системі; встановлення контрактних відносин між учасниками торгів на підставі зареєстрованих у процесі торгів операцій з використанням електронного цифрового підпису; при постачаннях продукції для державних і регіональних потреб проводиться аналіз ходу й результатів біржових торгів, а також координація дій державних і регіональних замовників з боку виконавчої влади через уповноваженого координатора.

Система заходів, що реалізуються органами державної виконавчої влади спільно з регіональною біржею з метою створення умов економічної зацікавленості суб'єктів ринку і збалансованості обороту продовольчих товарів, у свою чергу, включає:

- концентрацію фінансових ресурсів бюджетів усіх рівнів для формування найбільш об'єктивної ринкової ціни продукції на конкретній території, у конкретний проміжок часу на основі економічної зацікавленості учасників біржового ринку;
- поєднання ринку розміщення державних і регіональних замовлень із загальним регіональним електронним ТОР у цілому;
- забезпечення умов збалансованості обороту продукції і фінансів на основі сформованих ринкових цін у рамках біржового електронного товарно-оптового ринку;

- активізацію обороту продовольчих товарів, збільшення доходів бюджету за рахунок реалізації клірингу й залучення вільних грошей банків для розрахунків контрактних відносин і здійснення обов'язкових платежів за результатами торгів на біржовому ринку.

На підставі аналізу визначено, що загальними завданнями в період інституційних перетворень мають бути:

- створення ефективної системи захисту прав власників [1];
- приведення регіональних програм у відповідність до державних, розробка регіональних законодавчих актів;
- створення інститутів інтеграційної економічної політики регіону;
- стимулювання розвитку інститутів суспільної самоорганізації асоціацій підприємців, банків, профспілок, союзів споживачів, наукових співтовариств тощо.

Можна виділити п'ять основних напрямів інституційних перетворень на регіональному рівні, які дадуть змогу підвищити ефективність регіональних інституційних структур. До них належать: моніторинг державного і регіонального регулювання ринків; створення й упровадження системи фінансових інструментів (ф'ючерсних регіональних контрактів) на сільськогосподарських ринках регіону; розробка й упровадження нових інститутів у галузі державних закупівель; створення інститутів з акумуляції інвестиційних ресурсів на рівні регіону; розробка та реалізація регіональної концепції розкриття інформації про стан і динаміку товарно-оптового ринку.

Підвищення ефективності торгів на TOP пов'язане з переходом на нову технологічну основу їх проведення – електронні торги. Сучасні інформаційні інтернет-технології приводять до різкого багаторазового здешевлення операцій пошуку альтернатив на ринку і розширюють кон'юнктуру глобального ринку. Оскільки в основі електронної торгівлі лежать інформаційні мережі й потоки, інтегровані в мережу Інтернет, то це покращує транспарентність ринків: покупці і продавці практично миттєво отримують інформацію про ціни, якість і умови постачання, пропоновані різними конкурентами. Формується інформація для проведення найбільш ресурсоощадної аукціонної форми торгів. Крім того, електронні торги самі по собі здатні запобігати таким негативним явищам, як криміналізація ринкових процесів, ухилення від податків, відплив капіталів за кордон.

Створення електронної системи торгів щодо закупівлі (продажу) товарів і послуг для державних потреб у регіоні дають можливість:

- забезпечення єдиних технологічних зв'язків з використанням сучасних інформаційних технологій віртуального прос-

тору, запобігання роз'єднаності органів виконавчої влади регіону в питаннях державних закупівель і державного регулювання, що може призвести до втрати економічного контролю і значних додаткових витрат при закупівлі товарів, робіт і послуг;

- проведення аналізу руху товарів для державних потреб та інших спеціальних питань з найменшими витратами;
- забезпечення моніторингу, контролю й обліку вільних фінансових і матеріальних ресурсів і тих, яких не вистачає;
- аналізу фінансових і товарних потоків на регіональному та місцевому рівнях;
- оптимізації податкової, тарифної та митної політики у сфері торговельних і фінансових операцій;
- економії бюджетних коштів, що виділяються на закупівлю товарів і послуг для державних потреб (15–20% і більше);
- інтеграції в міжнародні інформаційні системи закупівель товарів і послуг для державних потреб.

Необхідність вирішення намічених Програмою створення TOP масштабних і значущих із соціально-економічного погляду проблем за допомогою залучення й використання значних фінансових ресурсів ставить питання про фінансову прозорість і контроль за використанням державних бюджетних коштів при реалізації Програми.

Фінансова прозорість реалізації Програми повинна бути досягнута шляхом упровадження доведеної системи програмно-цільового фінансування реалізації Програми в цілому, а також окремих заходів і проектів, що проводяться в її рамках. Доцільне використання інструментів оперативного фінансового контролю над заходами, що проводяться, і проведення оцінювання кінцевих і проміжних результатів цих заходів. Дуже важливим елементом слід вважати контролюваність основних операторів трансфертів, що спрямовуються на вирішення передбачених завдань. Враховуючи високий рівень надійності казначейської системи як оператора трансфертів, основна робота в цій галузі має бути сконцентрована на банківській системі регіону. Істотну допомогу тут надасть забезпечення фінансової прозорості витрачання коштів бюджетами регіонального й державного рівнів, а також використання інструментів фінансового контролю над цільовим та ефективним використанням коштів, що виділяються, підрядчиками – приватними фірмами.

Основний акцент зроблений на розвиток прогресивних механізмів залучення позабюджетних ресурсів у сектор малого бізнесу. У процесі реалізації програмних заходів закладається основа, що дає змогу після 2010 р. створити умови для ресурсного за-

безпечення малого підприємництва за рахунок внутрішніх джерел.

Пріоритетні напрями Програми передбачають розробку нових схем роботи з банками і кредитно-фінансовими установами (створення спеціалізованих кредитних організацій для фінансування малих і середніх підприємств, розвиток ринку цінних паперів малих і середніх підприємств).

Необхідність створення міжрегіонального ТОР визначається рівнем розвитку агропромислового комплексу регіону й розмірами його товарних ресурсів, що в сукупності з платоспроможним попитом населення зумовлює рівень ввозу і вивозу продовольства.

Міжрегіональний ТОР перш за все вирішує проблеми продовольчого забезпечення, незалежно від того, є регіон постачальником продукції чи її споживачем. Крім того, міжрегіональний ТОР, сформований на біржі, сприяє надходженню коштів до місцевого бюджету за рахунок легалізації торгівлі. Нарешті, легалізація торгівлі сама по собі позитивно впливає на економіку. На міжрегіональному ТОР торгівля набуває реєстраційного характеру; полегшується уніфікація контрактів; підвищується рівень правового забезпечення електронних торговельних операцій на біржі.

Специфіка міжрегіонального ТОР та агрокліматичні умови регіону висувають ряд вимог до видів продовольства, які будуть на ньому представлені, а саме: істотна частка в харчовому раціоні населення; висока транспортабельність, що дає змогу перерозподіляти продовольство між регіонами; придатність до порівняно тривалого зберігання.

Ми рекомендуємо проведення торгів на ТОР, використовуючи біржові механізми електронної торгівлі. Для наочної ілюстрації проведення біржових торгів доцільно розглянути технологію одного торговельного дня.

Регіональна біржа на підставі документів з акредитації формує електронну базу учасників біржових торгів та ідентифікацію кожного учасника шляхом призначення кодів. Код учасника торгів одночасно є номером аналітичного рахунку учасника для обліку гарантійних внесків і зобов'язань за результатами біржових торгів.

Під біржовим товаром розуміють не вилучений з обороту товар певного роду і якості, зокрема стандартний контракт і коносамент на вказаний товар, допущений в установленому порядку біржею до біржової торгівлі [3]. Торги ведуться за встановленого номенклатурою відповідно до системи кодів товарів.

Враховуючи, що сервер біржі в мережі Інтернет функціонує 24 години на добу без вихідних, кожен учасник біржових торгів у

будь-який час може подати заявку на чергові біржові торги, які проводяться за правилами біржових торгів з 11:00 до 15:00 щодня з понеділка до п'ятниці. Електронна система торгів дає змогу приймати заявки в такому вигляді: активна заявка на продаж продукції, активна заявка на купівлю продукції.

У день проведення торгів електронна торговельна система автоматично активує торговельну сесію відповідно до регламенту, унаслідок чого, згідно з умовами поданих на торги заявок, починають формуватися операції. До критеріїв вибору заявок, що збігаються, входять такі параметри, як збіг коду номенклатури товарів, час подачі заявок, цінові параметри заявок, умови активації заявок у передбачених випадках.

З метою забезпечення серйозності намірів учасника торгів з купівлі або продажу продукції всі учасники біржових торгів вносять гарантійні внески. Доступ державних і регіональних замовників до електронної торгової системи може бути здійснений за одним із запропонованих варіантів: безпосередня участь у біржових торгах з біржового торговельного залу через оператора біржі; безпосередня участь в електронних торгах через засоби телекомунікації і віддалений термінал учасника електронних біржових торгів; через одну з брокерських контор, акредитованих на біржі як її члени, або постійних відвідувачів біржових торгів.

Акредитовані учасники біржових торгів беруть участь у торговельній сесії через окремі торговельні термінали, використовуючи будь-який з доступних способів передачі даних. Це може бути локальна мережа біржі, корпоративна мережа регіону або глобальна мережа Інтернет.

У процесі проведення торгів заявки на купівлю або продаж задовольняються за такими правилами.

1. За пріоритетом ціни: на купівлю – в порядку убування цін у заявках на продаж; на продаж – у порядку зростання цін у заявках на купівлю.

2. За пріоритетом часу: за умов рівності заявлених цін заявок задовольняються ті, які були подані раніше.

Всі зареєстровані в процесі біржового торгу операції включаються в "Реєстр операцій" конкретної дати торгів. У період з 15.00 до 16.00 години біржа здійснює перевірку забезпеченості операцій, погоджує параметри операцій державних замовників або операцій, здійснених у їх інтересах, з координатором дій державних і регіональних замовників на біржових торгах відповідно. У період з 16.00 до 18.00 години із зареєстрованих за наслідками біржових торгів контрактів біржа формує зведений кліринговий звіт і робить всі необхідні дії для реалізації клірингу зобов'язань учасників біржо-

вих торгів в обслуговуючому банку. Біржа не є стороною за біржовим контрактом, а здійснює їх реєстрацію.

Розміщення державного й регіонального замовлення через відкриті біржові аукціони дає змогу забезпечити взаємне проникнення ринку продовольства, організованого виробниками і споживачами продукції, в ринок державного й регіонального замовлення, забезпечує прозорість цінних показників розміщення такого замовлення та саморегулювання з урахуванням узагальненого попиту й пропозиції. Цінові показники такого ринку безпосередньо впливають на доходи бюджету через деклароване біржею котирування ціни.

Доходи й витрати бюджету формуються від різного рівня ціни продукції. При цьому ціни закупівель продукції для державних і регіональних потреб (витрачання бюджетних коштів), як правило, вищі за ціни, від

яких розраховується база оподаткування підприємства.

Система організації розміщення державного й регіонального замовлення не забезпечує формування умов збалансованості обороту фінансів при виконанні бюджету поточного року на рівні цінового показника. Держава щорічно витрачає колосальні фінансові ресурси при закупівлях продукції для державних і регіональних потреб.

Цінові показники таких закупівель не можуть реально вплинути на стабілізацію цінних показників ринку продукції відповідно до чинного законодавства.

Використання біржових торгів з метою закупівлі продукції для державних і регіональних потреб на ТОР дає змогу отримати рівень такої ринкової ціни, динаміку її зміни в часі та використовувати ці показники для регулювання доходів бюджету. Схему активізації регіонального ТОР при проведенні державних і регіональних замовлень подано на рис. 1.

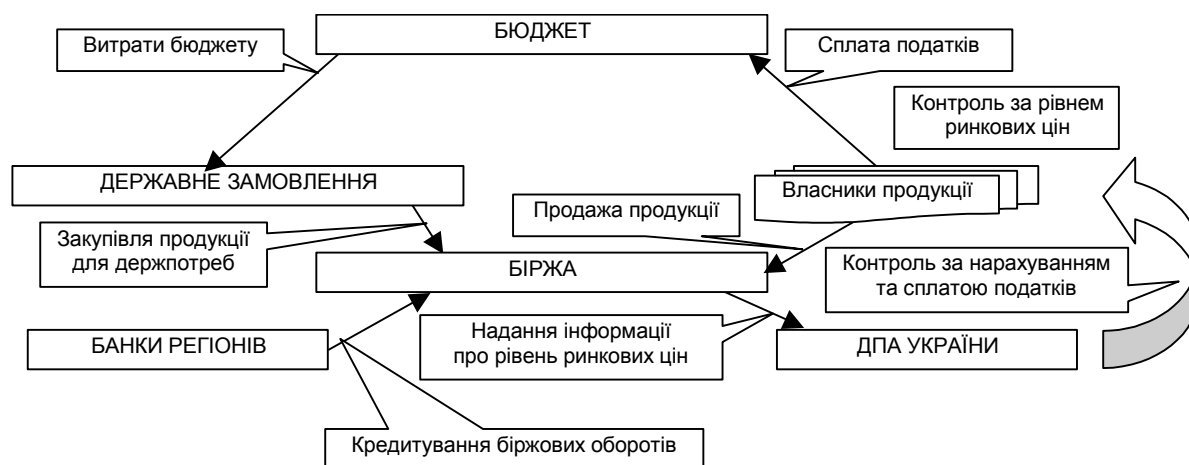


Рис. 1. Схема активізації регіонального ТОР при проведенні державних та регіональних замовлень через біржі

Запропоновані механізми розміщення державного й регіонального замовлень приводять відносини державних і регіональних замовників з постачальниками до функції узгодження попиту та пропозиції на ТОР через біржові торги. Технологія біржових торгів створює умови, за яких держава безпосередньо бере участь у розвитку моделі

цивілізованого ТОР. При цьому оборот продукції між підприємствами будується за таким самим принципом (рис. 2). Концентрація попиту і пропозиції в одному місці з метою контракції дає змогу застосувати для збільшення оборотності фінансових ресурсів на регіональному ринку систему біржового клірингу.

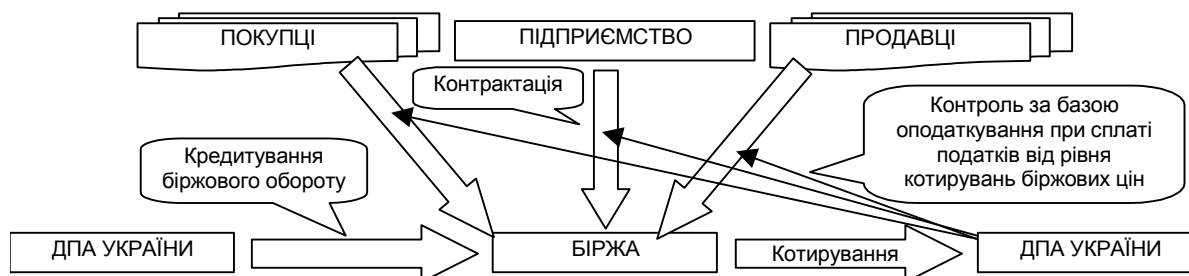


Рис. 2. Товарно-фінансовий оборот між підприємством та його контрагентами через біржові торги

Враховуючи, що контрактні відносини на регіональному ринку, як правило, будуються між підприємствами, що обслуговуються в різних банках, застосування банківського клірингу неефективне.

Біржовий кліринг будується на основі проведення розрахунків за рахунками спеціалізованих брокерських контор, що представляють інтереси різних підприємств, які на біржі є розрахунковими фірмами й обслуговуються в одному банку [1].

Проведення закупівель продукції для державних і регіональних потреб на біржовому ринку, що регламентується і контролюється з боку держави, приведе до організації обороту продукції і між підприємствами на цьому самому ринку.

Поточний контроль над цінами для цілей оподаткування з боку державної податкової служби сприятиме забезпеченню збалансованості цін витрачання бюджету з цінами, від яких розраховується база оподаткування підприємства, зникненню економічної складової формування тіньового ринку. Збільшення обсягів збирання податків у відсотках від податкового потенціалу території дасть змогу безболісно знизити ставки оподаткування і тим самим зменшити податковий тягар.

Активізація обороту продукції і фінансів на ТОР завдяки біржовим торгам, ліквідація тіньового ринку спонукатиме підприємства-виробників до дій, спрямованих на підвищення ефективності виробництва й реалізацію продукції законними способами, зумовить необхідність займатися плануванням виробництва і цін вироблюваної продукції.

Біржа здатна представити на ринок систему планування через організацію обороту стандартних контрактів і хеджування виробників на біржовому ринку стандартних контрактів і реальних активів.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання:

- сформувати нормативно-правову базу, що забезпечує виконання організаційних заходів і залучення адміністративного ресурсу до реалізації Програми;
- для забезпечення участі в реалізації Програми державних органів влади затвердити умови економічного експерименту відповідно до цієї Програми;
- розмежувати функції державних замовників при здійсненні закупівель товарів для державних потреб, передавши функції організатора торгів на ТОР біржам. При цьому функції покупця товарів слід залишити за державними замовниками;
- забезпечити збалансованість товарних і фінансових потоків на регіональному ТОР через використання рівня біржових котирувань цін (ринкових цін), що сформувалися, для контролю над закупівля-

ми товарів для державних потреб і для цілей оподаткування;

- за рахунок погашення неплатежів сформувати фонди: мобілізаційного резерву, стратегічного і тактичного державного резерву, інтервенційні, інвестиційні, для реалізації цільових програм, для реалізації міжрегіональних і міжнародних програм, для ведення наукової діяльності й організації впровадження наукових розробок у повсякденне життя, для підтримки соціального розвитку суспільства;
- створити систему складів для нагромадження, зберігання й роботи з активами фондів (резервним, стабілізаційним, інвестиційним, інтервенційним фондами);
- організувати випуск подвійних складських свідоцтв (СС), забезпечених товарами таких фондів;
- розробити заходи (за участю всіх зацікавлених міністерств і відомств) щодо використання активів таких фондів для досягнення мети Програми;
- організувати на біржі заставу товарів, забезпечених подвійними складськими сертифікатами, для випуску і стабільного обігу ф'ючерсних контрактів на торгах;
- запровадити державних агентів з метою хеджування на біржових ринках термінових контрактів і реальних товарів з використанням активів стабілізаційного й інтервенційного фондів. Забезпечити залучення до ринку стандартних контрактів виробників.

Доцільно забезпечити участь у реалізації Програми регіональних об'єднань, бюджетних і позабюджетних фондів, а також організацій, що фінансуються ними. Це дасть змогу створити інфраструктуру корпоративного управління економікою, побудовану на принципах економічної зацікавленості, яка забезпечує просування заходів Програми на регіональному ТОР.

IV. Висновки

Обґрунтовано необхідність існування між-регіонального торговельно-оптового ринку. Запропоновано проведення торгів на ТОР з використанням біржових механізмів електронної торгівлі. Створення електронної системи торгів щодо закупівлі (продажу) товарів і послуг для державних потреб у регіоні дає можливість: проведення аналізу руху товарів для державних потреб та інших спеціальних питань з найменшими витратами; забезпечення моніторингу, контролю й обліку вільних фінансових і матеріальних ресурсів і тих, яких не вистачає; аналіз фінансових і товарних потоків на регіональному та місцевому рівнях; оптимізації податкової, тарифної та митної політики у сфері торговельних і фінансових операцій; забезпечення на торгах достатнього рівня конкуренції та контролю за використанням бюджетних ко-

штів регіонального й державного рівнів; економії бюджетних коштів, що виділяються на закупівлю товарів і послуг для державних потреб.

Запропоновані механізми розміщення державного й регіонального замовлень приводять відносини державних і регіональних замовників з постачальниками до функції узгодження попиту та пропозиції на TOP через біржові торги. Технологія біржових торгів створює умови, за яких держава безпосередньо бере участь у розвитку моделі цивілізованого TOP.

Інституційні перетворення на регіональному рівні дадуть змогу підвищити ефективність регіональних інституційних структур, активізації регіонального TOP при проведенні державних та регіональних замовлень через біржі.

Література

1. Регіональні агропромислові комплекси України: теорія і практика розвитку / [П.П. Борщевський, В.О. Ушкаренко, Л.Г. Чернюк та ін.; за ред. П.П. Борщевського]. – К. : Наукова думка, 1996. – 262 с.
2. Романюк С.А. Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості: Регіональні дослідження / С.А. Романюк. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 109 с.
3. Янків М.Д. Аграрна реформа як чинник продовольчої безпеки України / М.Д. Янків // Регіональна економіка. – 2000. – № 1. – С. 22–26.

Анікєєнко В.М. Державне управління виробництвом та обігом продовольчої продукції
Анотація. У статті обґрунтовано необхідність існування міжрегіонального торговельно-оптового ринку, запропоновано проведення торгів на торговельно-оптовому ринку з використанням біржових механізмів електронної торгівлі, систему заходів, що реалізуються органами державної виконавчої влади спільно з регіональною біржею з метою створення умов економічної зацікавленості суб'єктів ринку і збалансованості обороту продовольчих товарів, розглянуто технологію проведення біржових торгів.

Ключові слова: державне управління, продовольчий ринок, торговельно-оптовий ринок, електронна торгівля, біржові торги, продовольчі товари.

Аникеенко В.Н. Государственное управление производством и оборотом продовольственной продукции

Аннотация. В статье обосновывается необходимость существования межрегионального торгово-оптового рынка, предлагается проведение торгов на торгово-оптовом рынке с использованием биржевых механизмов электронной торговли, системы мероприятий, которые реализуются органами государственной исполнительной власти совместно с региональной биржей с целью создания условий экономической заинтересованности субъектов рынка и сбалансированности оборота продовольственных товаров, рассматривается технология проведения биржевых торгов.

Ключевые слова: государственное управление, продовольственный рынок, торгово-оптовый рынок, электронная торговля, биржевые торги, продовольственные товары.

Anikeenko V. Public Administration of the Food Goods Production and Turn

Annotation. The author analyzes in the article the necessity of existence of interregional point-of-sale-wholesale market, offers the leadthrough of auctions on point-of-sale-wholesale market with the use of exchange mechanisms of electronic trade, system of measures which are realized by the executive public authorities together with a regional exchange with the purpose of conditioning the economic personal interest of subjects of market and balanced of turn of food stuffs, considers the technology of exchange auctions leadthrough.

Key words: public administration, food market, point-of-sale-wholesale market, electronic trade, exchange auctions, food stuffs.

УДК 342.951:341

ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН В УПРАВЛІННІ СФЕРОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Воробйов В.В.

аспірант Класичного приватного університету

I. Вступ

В умовах сьогодення значної актуальності набувають питання правового забезпечення медичної діяльності. Це пов'язано з низкою причин, основною з яких може вважатись незадовільний стан вітчизняної охорони здоров'я і, як наслідок, невдоволеність значної частини пацієнтів якістю та доступністю медичної допомоги. Не варто при цьому забувати, що згідно з Конституцією України медична допомога в державних та комунальних закладах охорони здоров'я має надаватись безоплатно. Проте практика свідчить про інше. Видається, що одним із ключових кроків держави в цьому плані має стати законодавче запровадження обов'язкового медичного страхування як форми організації надання та фінансування медичної допомоги.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити нормативно-правове регулювання системи охорони здоров'я зарубіжних країн.

III. Результати

Питання правового регулювання охорони здоров'я розглядаються в багатьох міжнародних документах, прийнятих Генеральною Асамблеєю ООН, ВООЗ, Всесвітньою медичною асоціацією, Всесвітньою асоціацією психіатрів, Радою Європи тощо.

Так, у 1948 р. Генеральна Асамблея ООН прийняла Загальну декларацію прав людини, в якій зафіксовано, що кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд і необхідне соціальне обслуговування, який необхідний для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї [1, с. 20].

У Статуті ВООЗ проголошується, що уряди несуть відповідальність за здоров'я своїх народів, і ця відповідальність вимагає прийняття відповідних заходів соціального характеру в галузі охорони здоров'я.

Світова практика виробила три основні моделі фінансування медицини:

1. Бюджетна (державна) модель фінансування (модель Беверіджа), згідно з якою на державний сектор припадає переважна (більша) частина витрат щодо утримання установ охорони здоров'я. Така модель набула поширення у Великобританії, Швеції, Фінляндії, Іспанії, Канаді, Австралії, Греції,

де держава фінансує понад 80% усіх видатків на охорону здоров'я. І хоч завдяки державному фінансуванню створюються передумови для найповнішого забезпечення населення з різним рівнем доходу медичними послугами, бюджетна медицина є привілеєм багатих країн.

2. Платна (приватна) модель фінансування, що створює елементи конкуренції на ринку лікувальних послуг. Найбільше платна медицина поширена в Японії та США, де понад 30% вартості медичних послуг фінансується безпосередньо пацієнтом, а кошти приватного страхування становлять 30–40% усіх видатків на охорону здоров'я. Головною проблемою платної медицини є її недоступність для малозабезпечених громадян. Нестача матеріального забезпечення в деяких випадках означає відсутність медичної допомоги і лише надію на безоплатну допомогу за рахунок благодійних фондів (наприклад, Червоного Хреста).

3. Страхова (змішана) модель фінансування (модель Бісмарка), що забезпечує підтримку сфери охорони здоров'я за рахунок трьох джерел: внесків підприємницьких структур, працівників і держави, причому 10–20% вартості медичних послуг сплачується з особистих коштів громадян. Така система фінансування охорони здоров'я на страхових засадах дає змогу збільшити обсяг фінансування в 1,5–2 рази порівняно з бюджетною моделлю (використовується в таких європейських країнах, як Франція, Німеччина, Австрія, Швейцарія, Нідерланди, Бельгія) [2, с. 278].

Всесвітня організація охорони здоров'я, проаналізувавши систему медичного обслуговування 191 країни, віддала першість Франції. При цьому враховувалися такі критерії, як доступність, ефективність, відповідність потребам населення. З'ясувалося, що саме в цій країні найкращі лікарні, найкомпетентніші медики, сучасне обладнання, до того ж, до всіх цих медичних благ мають доступ практично будь-які соціальні прошарки населення.

Цікаво, що міністерство, яке опікується у Франції охороною здоров'я, протягом останнього століття дев'ять разів змінювало свою назву та функції, паралельно займаючись також соціальним забезпеченням та

охороною праці. Крім того, протягом усього періоду існування державної політики в галузі охорони здоров'я деякими питаннями, які стосуються медицини, займаються інші міністерства. Наприклад, шкільна гігієна та охорона здоров'я студентів перебувають у юрисдикції міністерства народної освіти, військова медицина підпорядкована міністерству оборони тощо.

Як у більшості західних країн, медицина у Франції страхова. Оплата за обслуговування проводиться через так звані "каси", тобто страхові компанії. У кожного працюючого жителя країни відраховується певний відсоток із заробітної плати, щоб у майбутньому можна було заплатити за медичне обслуговування та отримати кошти на закупівлю ліків. Це так зване "соціальне страхування". Навіть уже отримуючи пенсію, французи продовжують платити у "каси". Якщо людина захворіє і потребуватиме стаціонарного лікування, перші 33 дні перебування в лікарні оплачуватиме страхова компанія. Далі хворий мусить платити із власної кишені. Однак якщо людина хворіє довше ніж 60 днів, її переводять у безкоштовну лікарню. Якщо ж цей стан триває три роки, можна отримати інвалідність. У Франції існують лише дві групи інвалідності: перша, коли людина не може обслуговувати себе сама, та друга – охоплює всі інші випадки.

Згідно із законодавством, у Франції застраховано понад 80% населення. Службовці та наймані робітники страхуються всі без винятку. Ті, хто не працює або має вільну професію, отримують право на соціальне страхування, якщо їхній річний прибуток не перевищує встановлений максимум.

Застрахований у разі хвороби має право звернутися за бажанням не лише до державної лікарні, а й до приватної або до лікаря, який практикує приватно. Однак страхова "каса" тоді оплатить лише 80% вартості медичних послуг і стільки ж по рахунках за ліки та госпіталізацію. А це недешево. Так, візит до терапевта коштує близько 20 євро. До вузько-спеціального фахівця – вже 35–40 євро. До того ж приймають здебільшого готівку – для країни, де всюди розраховуються кредитними картками, це рідкісне явище. Багато лікарів, які працюють у лікарнях та госпіталах, мають також свої приватні кабінети.

У Франції є багато великих науково-дослідних установ, які одночасно лікують. Майже всі лікарні належать муніципалітетам міст і підпорядковуються адміністративним радам під головуванням мерів. Заклади для лікування психічно хворих та хворих на туберкульоз належать департаментам чи приватним особам. Диспансери здебільшого засновуються на приватні пожертви, а в дуже великих містах – на муніципальні кошти. При кожній лікарні є клініка для амбулатор-

них хворих. Офіційно визнані неможливі лікуються у спеціальних безкоштовних поліклініках.

У структурі правової системи Франції закони, що регулюють суспільні відносини в галузі охорони здоров'я, зведені в кодекс законів про громадське здоров'я – Code de la sante publique. Кодифікація була здійснена відповідно до постанови уряду від 05.10.1953 р. У цьому кодексі зібрані закони та підзаконні нормативні акти, зазначено їх першоджерела, дати прийняття і внесення поправок. Крім того, до кожної статті закону додаються підзаконні нормативні акти, що конкретизують юридичний механізм їх реалізації. Кодекс складається з таких частин:

1. Загальні питання охорони громадського здоров'я.
2. Санітарні та медико-соціальні заходи сприяння сім'ї, дітям та молоді.
3. Боротьба з негативними соціальними явищами та хворобами.
4. Лікарські спеціальності та середній медичний персонал.
5. Фармація.
6. Використання продуктів людського походження з лікувальними цілями.
7. Заклади охорони здоров'я, курорти та санаторії, лабораторії.
8. Установи.
9. Персонал.

Отже, приклад структуризації системи права є досить показовим, гідним наслідування. Хоча в кодексі і недостатньо відображені питання економічних механізмів функціонування закладів охорони здоров'я, як державного, так і приватного сектора, та є певні недоліки і в структурі цього документа, але в цілому можна відзначити раціональність такого підходу.

Таким чином, можна зробити висновок, що основна відповідальність за планування в системі охорони здоров'я, відповідно до цього закону, зосереджується на регіональному рівні і є предметом піклування не лише органів охорони здоров'я, а й територіальних органів державного управління.

Реформування правової бази сучасної системи охорони здоров'я Канади почалося з 1940 р., коли законодавчо було встановлено надання низки спеціальних цільових субсидій для програм охорони здоров'я та будівництва лікарень. Механізм субсидій сприяв швидкому розвитку лікарняних закладів по всій країні, закладаючи традиції медичної допомоги в лікарнях, що і на сьогодні є характерним для Канади. Розвиток сучасної канадської системи медичного страхування почався в 1957 р. з прийняття Акта про госпітальне страхування і діагностику, який закріпив федерально-провінційний розподіл коштів на лікарняну медичну допомогу з умовою відповідності

провінційних планів медичної допомоги ряду національних вимог. Головними джерелами фінансування медичної допомоги стали федеральний та провінційний уряди, а лікарі зберегли контроль над вирішенням лікувально-клінічних питань і питань, пов'язаних з їхніми приватними практиками.

Наступний крок зроблено в 1968 р., коли було прийнято Акт медичної допомоги. Цей документ встановлював федерально-провінційний розподіл коштів на лікарняну та позалікарняну медичну допомогу і створював канадську систему медичного страхування – “Медикер”. Зазначена програма, як відомо, фінансується за рахунок внесків, які сплачують працівники та роботодавці в розмірі 1,45% від заробітної плати. Програма надає послуги лише людям віком понад 65 років, деяким інвалідам та людям, що мають постійну ниркову недостатність. “Медикер” складається з двох частин. Частина I – лікарняне страхування, яке покриває лікарняні послуги, такі як стаціонарні послуги, послуги лікарень, що надають екстрену медичну допомогу, заклади, що надають сертифіковану сестринську допомогу, хоспіси та стаціонари на дому. Частина II – медичне страхування, яке покриває послуги лікарів, амбулаторну допомогу та деякі інші медичні послуги, що не входять до частини I. У частині I особа отримує послуги “Медикер” безплатно, якщо чоловік (або дружина) працювали принаймні 10 років на роботі, яка покривається програмою “Медикер”, або вони мають інвалідність. Частина II передбачає сплату страхового внеску розміром 50 дол. США на місяць. Ця частина є добровільною [3, с. 65].

Такий крок зачепив інтереси лікарів, зумовив протистояння. Таке рішення було сприйняте як втручання уряду у сферу приватних інтересів. Конфлікт був вирішений лише тоді, коли лікарі погодилися підкоритися Актowi, отримуючи міцну посередницьку владу для їхньої професійної асоціації. Поки провінційні медичні асоціації вели переговори з федеральним урядом про визначення рівня виплат для лікарів за їхні послуги, лікарі зберігали свої права на безпосереднє видання пацієнтам рахунків за послуги, котрі коштують більше, ніж це встановлено провінційним планом медичного забезпечення. Значення цього рішення для канадської системи медичної допомоги полягало в тому, що фінансування медичної допомоги перейшло до державного сектора, а надання медичних послуг залишилося в приватному. Лікарська практика та лікарні перебувають у віданні приватних установ, однак під зростаючим впливом державного регулювання.

Ще один крок, що спричинив значні зміни в канадській системі охорони здоров'я, був

зроблений у 1977 р. прийняттям Акта встановлення програм фінансування. Цим Актом зберігалось дотримання провінціями принципів політики в галузі охорони здоров'я, що визначала на федеральному рівні умови отримання федерального фінансування, але змінювалася формула розподілу коштів між столицею та провінціями. Замість безпосередньої оплати 50% витрат провінції на охорону здоров'я, як було раніше, федеральний уряд перейшов на систему блокових субсидій для фінансування витрат на медичну допомогу та вищу освіту. Вирішення розподілу та використання блокових субсидій ввійшло у відання провінцій. Така система була привабливою для федерального уряду, бо вона забезпечувала краще планування та контроль над видатками системи охорони здоров'я. Вона також була прийнятною для провінцій, оскільки надавала їм більше можливостей та незалежності в розв'язанні проблем системи охорони здоров'я. Були, правда, відмічені і негативні прояви: після прийняття Акта почалося прогресуюче подрібнення національної системи охорони здоров'я на провінційні плани медичної допомоги.

Продовження конфлікту між медичною асоціацією та урядом Канади, незадоволення народу зростаючими видатками на медичну допомогу та можливим зменшенням доступності медичної допомоги привели до створення в 1979 р. Національної королівської комісії, яка підтвердила фундаментальні принципи “Медикеру” та піддала критиці збільшення оплати медичних послуг понад рівень, встановлений федеральним урядом.

Результатом цього процесу став закон про охорону здоров'я (1984 р.), який закріпив принципи “Медикеру”. Для отримання федеральної частки коштів на фінансування системи охорони здоров'я провінції мали дотримуватися низки національних стандартів, що вимагають включення до планів провінцій таких елементів:

1. Всеохопне забезпечення всіх необхідних медичних послуг та лікування в лікарнях.
2. Обов'язкове забезпечення медичною допомогою всіх канадських громадян та тих, хто має дозвіл на проживання в Канаді.
3. Державне управління неприбутковими провінційними системами медичного страхування.
4. Взаєморозрахунки за страхові послуги, отримані будь-де в Канаді, незалежно від місця постійного проживання пацієнта.
5. Доступність медичної допомоги, незважаючи на фінансове становище пацієнта.

Більше того, цей закон чітко і ясно забороняє прибуткове приватне надання тієї ж

самої допомоги, яка вже оплачена провінційною системою медичного страхування. Цим самим Канада відкинула ринковий підхід до надання медичної допомоги, вважаючи, що медична допомога є правом громадянина, а не товаром, який вибирають і купують.

Національна служба охорони здоров'я (НСОЗ) Великобританії є найбільш відомою універсальною системою медичної допомоги з 1948 р., коли вона була запроваджена. Це державна система, що фінансується в основному за рахунок податків. Послуги в межах НСОЗ всім верствам населення надаються безкоштовно, за винятком тих випадків, коли пацієнт потребує особливих умов або додаткового лікування. Для деяких груп населення також існує певна співплата за стоматологічну допомогу. Пацієнти можуть вільно вибирати своїх сімейних лікарів (або лікарів загальної практики).

Спочатку система була організована як державна в цілому. Послуги лікарів загальної практики та стаціонарна допомога фінансувалися державою і контролювалися державними органами влади. Однак ця організація була значною мірою змінена в 1990-х рр. Основною зміною було те, що покупці послуг і надавачі медичних послуг були розділені, і в межах системи був введений "внутрішній ринок". Ринок працює через лікарів загальної практики та регіональні адміністрації охорони здоров'я, які закуповують послуги лікарень від імені свого зареєстрованого населення або пацієнтів, що проживають на їхній території. Основною метою такої реорганізації було підвищення рівня конкуренції серед надавачів медичних послуг і забезпечення можливостей підвищити ефективність при закупівлі та наданні медичних послуг. Але фінансування цієї системи залишилося за державою.

Система оплати лікарям загальної практики є комплексним поєднанням гонорарів та цільових виплат, що визначаються їх контрактами. Основною формою оплати є подушна. Рівень оплати залежить від віку пацієнта. Деякі послуги (наприклад, контрацепція або вакцинація) оплачуються окремою статтею. Крім того, існують заохочувальні платежі. Лікарі загальної практики – фондотримачі, які становлять майже половину всіх лікарів загальної практики, отримують бюджет для надання первинної медико-санітарної допомоги та придбання всіх видів спеціалізованої і високоспеціалізованої допомоги для прикріпленого контингенту пацієнтів. Фондотримачі не можуть збільшити власний дохід, але можуть реінвестувати свої заощадження. Стоматологи, в основному, отримують оплату за послугу [4, с. 57].

Оплата аптекарям встановлюється на основі домовленості між центральним урядом та представниками цієї професії [5, с. 31].

В результаті реформи 1990-х рр. стало очевидно, що первинна медико-санітарна допомога та лікарі загальної практики, як і раніше, працюють ефективно. Акцент на первинному рівні допомоги завжди вважався сильною стороною системи, тому він був збережений і після проведення реформи. Однак спеціалізована допомога, за деякими оцінками, вважається проблемним сектором, оскільки на неї не вистачає ресурсів. Існують довгі черги на госпіталізацію, що, можливо, є результатом недостатньої координації роботи між лікарями загальної практики і лікарнями, а також між самими лікарнями.

Що стосується збільшення обсягу приватних послуг, то проведені дослідження свідчать, що основними причинами того, що населення підписується на медичне страхування, є зменшення часу очікування для отримання лікування, оскільки приватні послуги дають можливість планувати час лікування; приватна палата забезпечує більш спокійні умови для лікування і графік відвідування хворих є більш гнучким [6, с. 187].

Приватна форма фінансування охорони здоров'я характерна для США, де оплата медичних послуг здійснюється головним чином за рахунок населення. Близько 90% американців користуються послугами приватних страхових компаній, витрачаючи на внесок більш ніж 10% сімейного доходу. Обсяг медичної допомоги за таких умов залежить від розміру внеску. Більшість американців страхується своїми роботодавцями або через такі організації, як професійні товариства або об'єднання малих підприємств. Ця система існує вже декілька десятиліть. Вона підтримується усередині штатів організацією Синього хреста і Синього щита. Ці некомерційні організації зобов'язані застрахувати всіх бажаючих. Але вони також можуть відстрочити виплату за лікування на два – три роки. Страхові внески можуть бути дуже високими.

Існують також альтернативні системи страхування. Це приватні комерційні компанії та організації підтримки здоров'я. Вони більш перебірливі у виборі тих, кого страхують, і можуть відмовити у страхуванні особам із захворюваннями, лікування яких потребує значних витрат. Пропонуючи страхування відносно здоровим людям, вони призначають їм значно менші страхові внески, ніж Синій хрест і Синій щит, можуть обмежити вибір лікаря.

Для медичного обслуговування малозабезпечених соціальних груп створені державні програми медичної допомоги: "Меди-

кейд” – для осіб із низьким рівнем доходів і безробітних і “Медикер” – для осіб похилого віку.

У системі “Медикейд” основні витрати покладаються на штати і місцеві органи, федеральний уряд відшкодовує їм половину витрат на госпіталізацію та амбулаторну допомогу.

Система “Медикер”, створена для пенсіонерів віком старше 65 років, фінансується за рахунок податків на підприємців і на працюючих. За своїми витратами “Медикер” – величезне підприємство [7, с. 142].

Стаціонарну допомогу громадяни США одержують у госпіталях, які поділяються на дві групи: федеральні, які підпорядковуються уряду і федеральним відомствам; муніципальні, які підпорядковані місцевій владі штатів, релігійним організаціям, власникам й ін. Висока вартість госпітальної медичної допомоги змушує скорочувати терміни лікування. В середньому один хворий перебуває в стаціонарі близько 9 днів. Плану “ліжко-день” у США не існує.

Догоспітальну медичну допомогу населенню США майже повністю надають лікарі приватної практики. Приватною практикою охоплено близько 65–70% всіх лікарів.

За різними оцінками, від 10 до 15% американців не мають жодного медичного страхування.

До недоліків американської приватної системи медичного страхування варто віднести те, що вона залишає значну частину населення без страхування здоров’я. Серед незастрахованих багато молоді, а також осіб, які працюють на малих підприємствах, і членів їх сімей.

Іншою проблемою американської охорони здоров’я є різке подорожчання медичних послуг, яке призводить до того, що невеликі фірми не завжди можуть страхувати своїх працівників.

Фінансова ситуація в США є такою, що при зростанні загальних витрат на охорону здоров’я реальний обсяг медичного обслуговування в цілому скорочується.

Досвід США показує, що запроваджувати комерційне страхування у соціальній сфері як основне джерело фінансування недоцільно, оскільки можливі серйозні фінансові диспропорції в охороні здоров’я [7, с. 21].

Організація і фінансування системи охорони здоров’я в Німеччині базується на традиційних принципах соціальної солідарності, децентралізації та саморегуляції. Роль центрального уряду обмежена розробкою законодавчої бази, в рамках якої відбувається надання медичних послуг, тоді як основні виконавчі функції належать адміністраціям окремих земель, федеральне міністерство охорони здоров’я є основною установою на федеральному рівні, якій підпо-

рядковані органи наукової експертизи. На місцевому рівні існують загальні місцеві лікарняні каси (Allgemeine Ortskrankenkassen), лікарняні каси компаній (Betriebskrankenkassen) та спеціальні каси для окремих професійних груп населення (моряків, фермерів, шахтарів та інших) [8, с. 82].

Система обов’язкового медичного страхування охоплює близько 88% населення. Працівники, що мають річний дохід нижче певного встановленого рівня, повинні обов’язково бути учасниками системи. Ті, чий дохід перевищує встановлений поріг, можуть добровільно бути членами системи обов’язкового страхування або застрахуватись в одній із 45 приватних страхових компаній. Безробітні повністю застраховані державою, а державні службовці застраховані через свого роботодавця. Непрацюючі члени сім’ї є застрахованими через того члена сім’ї, який працює.

Тарифи на послуги встановлюються в процесі переговорів, що проходять між основними учасниками системи надання послуг.

Лікарні, як приватні, так і державні, що входять до схем, прийнятих землями, фінансуються подвійним чином: передбачається покриття капітальних витрат урядом землі, а оперативних витрат – лікарняними касами. Оперативні витрати в рамках обов’язкового медичного страхування фінансуються на основі комплексних розрахунків, які включають оплату за окремі випадки захворювань (клініко-статистичні групи), оплату за процедури та добові витрати відділення. Лікарняні послуги для приватно застрахованих покриваються відповідно до окремих тарифів [9, с. 207].

Амбулаторна допомога фінансується методом оплати окремих послуг, тарифи на які в балах встановлюються під час складного процесу переговорів між представниками лікарняних кас та асоціаціями лікарів і стоматологів. Для надання послуг членам лікарняних кас лікарі повинні вступити у відповідні асоціації. Існує федеральний тарифний план – єдиний стандарт оцінювання, фактична грошова вартість послуг визначається на регіональному рівні і залежить від загальної кількості набраних лікарями балів. Пацієнти безпосередньо не платять за амбулаторну допомогу.

У Німеччині встановлені єдині ціни на ліки. Вартість більшості препаратів відшкодовується на основі системи реферативних цін. Лікар має право виписати хворому більш дорогий продукт, але пацієнт повинен буде заплатити різницю між фактичною ціною ліків і реферативною ціною. Незважаючи на поступове зростання цін, рівень співо-

плати за ліки є одним із найнижчих у ЄС [10, с. 31].

Системі вдалося охопити всі верстви населення і забезпечити їм рівний доступ до великого обсягу сучасних медичних послуг. Більшість вважає цю систему доволі ефективною. Причину такого успіху вбачають у децентралізованому механізмі прийняття рішень і ефективній системі переговорів між надавачами послуг та платниками (лікарняними касами) на національному, земельному та місцевому рівнях. Однак система має деякі суттєві проблеми. Старіюче населення створює загрозу для стабільності механізму соціального забезпечення, заснованому на поточних внесках працюючого покоління. Враховуючи зростання витрат на охорону здоров'я і їх рівень – і в розрахунку на душу населення, і як частку ВВП, система охорони здоров'я в Німеччині є однією з найдорожчих у ЄС [7, с. 132].

У Латвії служби спеціалізованої та високо-спеціалізованої допомоги нині об'єднуються з регіональними лікарняними касами. Лікарняний сектор залишається на 95% державним.

Програма базового обсягу послуг фінансується згідно з кількістю ліжок-днів, але зараз здійснюється перехід до механізму клініко-статистичних груп.

Кошти на покриття мінімального пакета послуг збираються з таких джерел: частина прибуткового податку населення; фіксовані субсидії з державного бюджету; співплата з боку пацієнтів, що вноситься самими пацієнтами або третьою особою замість них – сім'єю, роботодавцем або приватним страховиком; інші платежі з боку третіх осіб.

Відповідно до державного наказу, починаючи з серпня 1995 р., медичні заклади можуть брати плату з пацієнтів у межах базового обсягу послуг до 25% від вартості послуг, що надаються.

Муніципалітети можуть регулювати цю частку, за винятком тих випадків, коли допомога надається дітям віком до 18 років, вагітним та пацієнтам, які отримують невідкладну медичну допомогу, плата за яку не стягується. Мінімальний обсяг медичних послуг, що включено в базовий пакет, може бути розширений залежно від економічних можливостей муніципалітетів, що дає можливість їм виділяти додаткові ресурси на фінансування медичної допомоги.

Державною програмою медичної допомоги (1995) передбачалось надання медичних послуг у спеціалізованих державних медичних закладах. Це лікування та реабілітація психічних хворих та різних видів залежності, туберкульозу, хронічних захворювань дихальних шляхів, онкологічних захворювань, первинної та вторинної реабілітації, лікування препаратами крові та розчинами,

що вводяться внутрішньовенно, перинатальну допомогу та лікування прокази. Державна програма також покриває всі витрати на невідкладну допомогу. Крім того, до цієї програми були включені адміністративні витрати, витрати на державну медичну статистику, екологічні програми, проведення реформи системи охорони здоров'я, судово-медичну експертизу, патолого-анатомічну службу, програми імунізації, планування сім'ї, а також на заходи, пов'язані з ліцензуванням та контролем медичних закладів і працівників [5, с. 17].

Так званий базовий пакет послуг визначив мінімальний обсяг медичної допомоги, яку повинні надавати всім жителям державні та муніципальні заклади. Ці послуги оплачуються територіальними лікарняними касами з бюджету муніципалітетів, а також самими пацієнтами згідно із законом про часткове покриття пацієнтами витрат на медичну допомогу.

Територіальними лікарняними касами оплачуються такі заходи, як:

- невідкладна допомога, що надається незалежно від місця проживання пацієнта;
- діагностика гострих та хронічних захворювань, їх лікування та динамічне спостереження за ними;
- відвідування вдома тих пацієнтів, чий стан здоров'я не дає їм змоги відвідувати медичний заклад;
- огляд вагітних, допомога при пологах та в разі патології вагітності;
- профілактика, діагностика та лікування інфекційних захворювань та інфекційних захворювань шкіри;
- специфічна та неспецифічна вакцинація і специфічна імунотерапія відповідно до наказу департаменту охорони здоров'я Міністерства соціальної допомоги;
- всі види медичної допомоги дітям до 18 років, включаючи стоматологічну допомогу;
- медична допомога на випадок травматизму та професійних захворювань;
- забезпечення ліків, до яких застосовуються знижки згідно з наказом Міністерства соціальної допомоги;
- медична допомога особам, що постраждали внаслідок Чорнобильської аварії.

Медичні заклади можуть стягувати з пацієнтів співплату за послуги, що включені в базовий пакет, у розмірі не більше ніж 15% вартості послуги, що надається. Ця співплата визначається Міністром і є єдиною для всієї країни. Але оскільки є групи населення, які звільнені від співплати, пряма оплата пацієнтів "з кишені" покриває близько 4% від загальних виплат надавачам послуг [11, с. 81].

Якість та обсяг послуг, що надаються, контролюються лікарями – інспекторами

Держава та регіони

територіальних лікарняних кас, інспекцією контролю за якістю медичної допомоги та експертизою інвалідності або запрошеними нею експертами.

Державні програми медичної допомоги фінансуються безпосередньо за рахунок доходів державного бюджету. Державна програма, підпрограми та інші заходи повинні фінансуватися Державним центральним фондом медичного страхування, кошти якого формуються за рахунок:

- цільової частини прибуткового податку, що надходить на рахунок фонду від Служби державних надходжень;
- надходжень від муніципалітетів, які мають контракти з Міністерством фінансів про збір прибуткових податків;
- частини базової бюджетної субсидії із загальних державних надходжень для покриття витрат на надання базового пакета послуг.

Лікарні в середньому використовують 40% своїх коштів на покриття матеріальних витрат (оренда, електроенергія, опалення, водопостачання, послуги пральні, їжа тощо) та 60% – на виплату заробітної плати та соціальне страхування.

Фінансовою проблемою є те, що лікарня отримує лише 80% всього свого бюджету від лікарняної каси, 20% має покриватися оплатою з боку пацієнтів.

Якщо держава не може забезпечити достатніх надходжень і муніципалітети не виконують своїх фінансових зобов'язань, відбувається компенсаторне підвищення розміру співоплати з боку пацієнтів. Усі надавачі медичних послуг мають право брати плату з пацієнтів у розмірі, що не може перевищувати 25% від загальної вартості послуг, оплачуваних лікарняною касою.

Для захисту громадян від можливих витрат через необхідність вносити додаткову плату за лікування було запроваджено добровільне медичне страхування. Регіональна лікарняна каса Риги продає страхові поліси цього виду страхування з метою покриття витрат з кишені пацієнтів ("зелена картка").

Але приватне медичне страхування є надто дорогим для більшості громадян, навіть за наявності знижок для пенсіонерів та людей, що живуть за межею бідності, а також для дітей і студентів.

IV. Висновки

За результатами проведеного аналізу можна стверджувати, що жодна з моделей систем охорони здоров'я, які діють у зарубіжних країнах, в ідеальному варіанті не є за нинішніх умов прийнятною для України. В усьому світі організація сфери охорони здоров'я розглядається як суспільна (національна) справа, для забезпечення якої створюються солідарні механізми, що акумулюють ресурси суспільства (в ринково-

солідарних і/або в державно-солідарних формах).

Ми дійшли висновку, що ідеальних моделей фінансового забезпечення охорони здоров'я не існує, кожному варіантові притаманні свої переваги і недоліки. Як правило, в одній системі використовується кілька підходів, що дає змогу компенсувати недоліки окремих моделей і поєднати їх переваги. Досвід Європейського Союзу, а також США та країн колишнього радянського табору показує, що механізм фінансового забезпечення охорони здоров'я можна успішно вдосконалювати в рамках як бюджетного фінансування, так і соціального медичного страхування.

Література

1. Медицинская реабилитация раненых и больных / [под ред. Ю.Н. Шанина]. – СПб. : Специальная литература, 1997. – 960 с.
2. Длугопольський О. Теорія економіки державного сектора : навч. посіб. / О. Длугопольський. – Тернопіль : Економічна думка, 2007. – 488 с.
3. Ковжарова Е. Міжнародний досвід вирішення проблеми фінансування системи охорони здоров'я: Практичні висновки для України / Е. Ковжарова // Формування демократичного та ефективного державного управління в Україні : матеріали наук.-практ. семінару, 11–12 березня 2002 р. / [за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князєва]. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 150 с.
4. Фильев В.И. Социальное страхование в России и зарубежных стран : практ. пособие. / В. Фильев. – М. : Бизнес-школа ; Интел-Синтез, 1997. – 176 с.
5. Губар О. Медичне страхування у країнах Європейського Союзу / О. Губар // Фінанси України. – 2003. – № 7.
6. Стеценко С. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
7. Черненко В. Досвід країн Європи у фінансуванні галузі охорони здоров'я. Уроки для України / В. Черненко, В. Рудий. – К. : Академпрес, 2002. – 112 с.
8. Щербенко О. Организация и финансирование здравоохранения в США / О. Щербенко // Здравоохранение Российской Федерации. – 1997. – № 2. – 25 с.
9. Новіков Н. Організаційно-економічний механізм медичного страхування у ФРН / Н. Новіков, Б. Надточій // Економіка України. – 1993. – № 10. – С. 80–84.
10. Салтман Р. Реформи системи здравоохранения в Европе. Анализ современных стратегий : пер. с англ. / Р. Салтман, Д. Фигейрос. – М. : Геотар Медицина, 2000. – 423 с.

11. Буздуган Я. Чинники ефективності фінансового забезпечення охорони здоров'я в

Україні / Я. Буздуган // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 4.

Воробийов В.В. Досвід зарубіжних країн в управлінні сферою охорони здоров'я

Анотація. У статті проаналізовано зарубіжний досвід законотворчого процесу в галузі охорони здоров'я багатьох країнах світу. Визначено, що різні суспільства по-різному підходили до вирішення цього питання, але спільною рисою всіх нормативно-правових актів є практичне втілення панівних (у відповідний час) поглядів на проблему охорони громадського здоров'я. Досвід Європейського Союзу, а також США та країн колишнього радянського табору показує, що механізм фінансового забезпечення охорони здоров'я можна успішно вдосконалювати як у рамках бюджетного фінансування, так і в межах соціального медичного страхування.

Ключові слова: охорона здоров'я, органи державного управління, населення, Міністерство охорони здоров'я, нормативно-правове забезпечення, медичне страхування, зарубіжний досвід, реформа.

Воробьев В.В. Опыт зарубежных стран в управлении сферой здравоохранения

Аннотация. В статье проанализирован зарубежный опыт законотворческого процесса в области здравоохранения многих странах мира. Определено, что разные общества по-разному подходили к решению этого вопроса, но общей чертой всех нормативно-правовых актов является практическое воплощение господствующих (в соответствующее время) взглядов на проблему общественного здравоохранения. Опыт Европейского Союза, а также США и стран бывшего советского лагеря показывает, что механизм финансового обеспечения здравоохранения можно успешно совершенствовать в рамках как бюджетного финансирования, так и социального медицинского страхования.

Ключевые слова: здравоохранение, органы государственного управления, населения, Министерство здравоохранения, нормативно-правовое обеспечение, медицинское страхование, иностранный опыт, реформа.

Vorobiov V. The Experience of Foreign Countries in The Management of Health Sector

Annotation. The article analyzes the international experience of the legislative process in health worldwide. Thus, the foundation launched a legal framework regulations governing the social insurance for disability. Of course, different societies have different approach to this issue. But a common feature of all regulations is the practical embodiment of the ruling (at the appropriate time) views on the issue of protecting public health. Experience of the European Union and the United States and the former Soviet camp shows that the mechanism of financial support health care can be successfully improved, both within the budgetary funding and in the framework of social health insurance.

Key words: health authorities, government, population, Ministry of Health, Legal provisions, health insurance, international experience, reform.

УДК 35.08:328.185:343.35(477)

ПРОБЛЕМИ ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Гринчак О.О.

здобувач Національної академії державного управління при Президентові України

I. Вступ

Проблеми, пов'язані з таким небезпечним суспільним явищем, як корупція, належать до тих, що мають масштабний глобалістичний характер і, на жаль, на сучасному етапі розвитку світової досить поширені. Цим ганебним соціальним явищем вражені тією чи іншою мірою всі країни планети, але в Україні ця проблема сьогодні постає все жорсткіше та гостріше.

Про корупцію в Україні говорять вже давно і майже всі: від опозиційних політиків до високих посадовців та пересічних громадян. На державному рівні неодноразово приймалися відповідні закони, концепції та програми боротьби з цим суспільно небезпечним явищем, проте, незважаючи на всі заходи, що вживаються владою, на думку наших громадян, масштаби корупції в українському суспільстві лише розширюються.

Корупція в сучасних умовах стала чинником, який реально загрожує національній безпеці і конституційному ладу України. Це явище негативно впливає на різні сторони суспільного життя: економіку, політику, управління, соціальну і правову сфери, громадську свідомість, міжнародні відносини. Корумповані відносини все більше витісняють правові, етичні відносини між людьми, із аномалії поступово перетворюються в норму поведінки.

Актуальність вивчення цього явища полягає в його феноменальній здатності існувати в кожній країні незалежно від історичного розвитку, рівня економіки, соціального розвитку та наявності законодавчої бази, яка повинна протидіяти цьому. Унікальність його полягає в можливості постійно розвиватися, перетворюватися у різні нові форми прояву, вдосконалюватися, пристосовуватися до наявної правової бази та співіснувати поряд з обов'язковими принципами, які притаманні правовій, демократичній державі: законності, верховенства права, рівності всіх перед законом, дотримання прав і свобод громадян [14, с. 191].

Феномену корупції, передумовам виникнення та існування її в суспільстві, шкідливим наслідкам, яких завдає суспільству це явище, а також заходам, спрямованим на протидію та обмеження її поширення, останнім часом приділяється значна увага з

боку влади. Крім того, доцільно звернути увагу на наукові здобутки вітчизняних вчених, які присвятили свої праці вивченню корупції, зокрема на публікації М.І. Мельника [7], Є.В. Невмержицького [8], Л.І. Аркуші [1], О.Г. Кальмана [4], у яких досліджено проблеми, пов'язані з природою, існуванням та заходами протидії корупції, а також особливостями антикорупційного законодавства європейських країн.

II. Постановка завдання

Метою статті є привернення уваги до проблеми поширення корупційних проявів в Україні, системний аналіз причин неефективності заходів протидії та запобігання корупції.

Досягнення поставленої мети вимагає виконання таких дослідних завдань, як:

- визначення сутності явища корупції на основі огляду праць з визначеного питання;
- критичний розгляд передумов для значного поширення корупції в Україні та аналіз причин неефективності заходів протидії, у тому числі на основі нововведеного Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції" від 07.04.2011 р.

III. Результати

Визначення сутності корупції. Це явище для історії, права та суспільства не нове. Воно існувало з давніх часів, з моменту виникнення держави та створення нею владних інстанцій та органів. Але водночас протягом всієї історії існування цього явища не викликало сумнівів те, що воно є шкідливим для суспільства у всіх аспектах – від морально-етичного до економіко-правового.

Ключовим питанням, яке не має на сьогодні чіткого й однозначного вирішення, є визначення самої сутності корупції. У широковживаний термін "корупція" різними авторами вкладається найрізноманітніший зміст, починаючи від зведення корупції до такого злочину, як одержання хабара, закінчуючи визначенням її за допомогою загальних формулювань, які не містять конкретних ознак правопорушення (стійкий зв'язок, система взаємовідносин тощо). Не з'ясовано також, чи можливо дати універсальне визначення сутності явища корупції. Разом з тим таке визначення дасть можливість окреслити

коло корупційних діянь, а також наповнити конкретним юридичним змістом зазначений термін [14, с. 215].

Аналіз вживання терміна “корупція” в юридичній літературі засвідчує, що вчені висловлюють різні думки щодо розуміння суті цього явища. При цьому інколи висловлюються не тільки надзвичайно загальні, нечіткі формулювання, а й такі, що виключають одне одного. Як справедливо зауважує російський дослідник О.І. Мізерій, існує багато різних визначень поняття “корупція”, але повної ясності і правової точності до цього часу немає.

Якщо звернутися до етимології цього терміна, то дослідники виділяють кілька варіантів походження слова “корупція”. Одні вважають, що він походить від сполучення латинських слів *corruptio* (кілька учасників зобов’язальних відносин з приводу одного предмета) і *impetere* (памати, пошкоджувати, порушувати, скасовувати). В результаті утворився самостійний термін *corruptio*, який передбачає участь у діяльності кількох осіб, метою яких є “гальмування” нормального ходу судового процесу або процесу управління справами суспільства.

Інші дослідники цей термін пов’язують з латинським словом *corruptio*, яке тлумачиться як “підкуп, продажність громадських і політичних діячів, посадових осіб”.

Схиляється до останнього тлумачення цього терміна і С.І. Ожегов. Корупція, зазначає він, – підкуп хабарами, продажність посадових осіб, політичних діячів. Крім підкупу і продажності, енциклопедичні словники тлумачать латинське слово *corruptio* ще й як псування і розбещування. Останнє, підкреслює глибинний аспект корупції як соціального явища, яке свідчить про розбещення певних посадових осіб державних органів владою і розкладання системи державної влади [12, с. 186].

Нагадаємо, що словник Г. Блека визначає корупцію як діяння, яке вчиняється з наміром здобути деякі переваги, що несумісні з офіційними обов’язками посадової особи і правами інших осіб; діяння посадової особи, яка неправомірно використовує своє становище чи статус для одержання будь-якої переваги для себе або іншої особи в цілях, які суперечать обов’язкам і правам інших осіб [2, с. 107].

Одним із перших варіантів офіційного розуміння поняття “корупція” з боку вищих органів державної влади України була законодавча пропозиція, яка містилась у листі Кабінету Міністрів України від 02.04.1993 р. № 19-683/4, адресованому Верховній Раді України з приводу виконання п. 2 згаданої вище Постанови Верховної Ради “Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку і заходи

щодо посилення боротьби із злочинністю” від 23.01.1993 р., який передбачав необхідність законодавчого визначення названого поняття. Цим листом пропонувалось передбачити в Законі, що корупція – це “суспільне небезпечне діяння, що полягає в корисливому використанні посадовими особами свого службового становища і пов’язаних з ним можливостей для збагачення, протиправного одержання матеріальних чи інших благ і переваг в особистих чи групових інтересах”.

У Законі України “Про боротьбу з корупцією” (втратив чинність), прийнятому 05.10.1995 р., поняття корупції сформульовано таким чином: “Під корупцією в цьому Законі розуміється діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг” [9].

Таке визначення поняття “корупція”, як зауважували численні дослідники, має багато недоліків, оскільки воно відображає розуміння корупції у вузькому значенні і може бути застосоване лише в контексті зазначеного закону. Проте на законодавчому визначенні поняття “корупція” особливо наполягали керівники правоохоронних органів, які вбачали у відсутності такого визначення основну правову перешкоду ефективній протидії корупції. В результаті багатьох дискусій, у тому числі і на засіданні парламентської Комісії з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, було прийнято компромісне рішення – дати загальне визначення поняття “корупція” і сформулювати основні види корупційних діянь, що знайшло своє відображення у ст. 1 Закону України “Про боротьбу з корупцією”.

Відтак, вказане в цьому законі визначення поняття “корупція” – це результат певного компромісу, який, незважаючи на власну недосконалість, все ж зіграв свою позитивну роль у загальному розумінні поняття “корупція”.

До того ж 01.01.2010 р. повинен був набрати чинності новий Закон України “Про засади запобігання та протидії корупції” від 11.06.2009 р. № 1506-VI. Слід зауважити, що цей закон дає більш детальне та повне визначення самого поняття “корупція”. Так, згідно зі ст. 1 цього Закону “корупція – це використання особою наданих їй службових повноважень та пов’язаних з цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди такій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових пов-

новажень та пов'язаних з цим можливостей". При цьому неправомірною вигодою могли бути грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги матеріального або нематеріального характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову, без законних на те підстав.

Однак Закону України "Про засади запобігання та протидії корупції" від 11.06.2009 р. № 1506-VI так і не довелося набути чинності. Як відомо, цей Закон, як і ще два – "Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень" та "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення", спочатку повинні були ввестися в дію з 01.01.2010 р., потім – з 01.04.2010 р., пізніше і цю дату змінили – на 01.01.2011 р.

Відповідно до Закону України "Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції" від 21.12.2010 р., що був опублікований і набув чинності 05.01.2011 р., були визнані такими, що втратили чинність, усі три вищезгадані закони, прийняті 11.06.2009 р. Таким чином, Закони України "Про засади запобігання та протидії корупції", "Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень" та "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення" фактично діяли тільки в період з 1 по 4 січня 2011 р. включно.

З 01.07.2011 р. набув чинності новий антикорупційний Закон України "Про засади запобігання і протидії корупції" від 07.04.2011 р. У ньому поняття корупції визначено таким чином: "корупція – використання особою, зазначеною в частині першій ст. 4 цього Закону, наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній в частині першій ст. 4 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей". Звернемося до ч. 1 ст. 4 Закону, яка визначає суб'єктів корупційних діянь. Ними за новим Законом є:

1) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

2) особи, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

3) особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або особи, спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, відповідно до закону;

4) посадові особи юридичних осіб, фізичні особи – у разі одержання від них особами, зазначеними у п. 1, 2 ч. 1 цієї статті, або за участю цих осіб іншими особами неправомірної вигоди.

Це визначення, як бачимо, є дуже близьким за змістом до попереднього. Воно, на нашу думку, є більш системним та докладним, ніж попередні, проте також не дає повного уявлення про зміст явища корупції, про всі можливі його прояви.

Відтак, з'ясовуючи сутність корупції як складного суспільного явища, можна з упевненістю стверджувати, що незважаючи на багаторазові спроби законодавців і дослідників дати повне та змістовне визначення поняттю "корупція", дійсно вдалого та повного визначення сутності цього явища ще і досі немає. Зробимо припущення, що його і не з'явиться, принаймні найближчими роками. Зважаючи на здатність цього явища постійно розвиватися, перетворюватися у різні нові форми прояву, вдосконалюватися, пристосовуватися до наявної правової бази, визначення самого поняття "корупція" просто "не встигає" за його новими проявами та формами.

Передумови та причини розвитку й поширення корупційних проявів в Україні. Відступаючи від визначення самого поняття "корупція", спробуємо розібратися з тим, що ж насправді детермінує розвиток цього негативного явища в суспільстві в цілому та в Україні зокрема, адже проблема поширення корупційних проявів для Української держави, як вже було сказано на початку статті, є однією з найболючіших та найгостріших, потребує негайного вирішення.

Перш за все слід зазначити, що передумовами розвитку корупції у світі, як свідчить аналіз публікацій різних авторів, є багато різних чинників, серед яких виділяють і низький рівень соціально-економічного розвитку держави, і морально-етичну деградацію суспільства, і політичну складову, і – для деяких країн – культурно-національні традиції. Але для кожної окремої країни передумови можливого розвитку корупції будуть різними, тому намагання деяких авторів узагальнити їх є, на нашу думку, дещо неправильним.

У зв'язку з цим, повертаючись до України, слід зазначити, що в нашій країні значне поширення корупційних проявів часто пов'язують з бідністю населення, з високим

рівнем соціальної нерівності та бажанням будь-якими засобами забезпечити нормальні умови життя. З цим важко не погодитися, бо ті гроші, які сьогодні пропонують людям похилого віку як пенсії чи працюючим у вигляді мінімальних заробітних плат, ставлять під сумнів саме фізичне існування людини, задоволення мінімальних фізіологічних потреб у вигляді їжі, одягу, житла тощо. Не дивно, що коли людині, яка досить тривалий час обмежувала себе навіть у задоволенні власних мінімальних потреб, вдалося таки обійняти певну посаду з певним (не завжди великим) обсягом владних повноважень, пропонують певну “винагороду” за якусь “послугу”, яка входить до її повноважень, вона її прийме, навіть у більшості випадків не замислившись про морально-етичну сторону такого вчинку.

Водночас проблемою українського суспільства здебільшого є не те, що якийсь дрібний чиновник взяв хабаря за видачу дозволу чи ліцензії, а те, що країну поглинає так звана “велика” корупція, тобто корупція на високих щаблях влади та в особливо великих розмірах. Саме ця корупція засуджується суспільством та має особливо небезпечний вплив на соціально-економічний розвиток держави.

Слід зауважити, що сприйняття корупції суспільством є одним з тих визначальних факторів, що, може, і не викоренить її повністю, то хоча б суттєво знизить її рівень. Аналізуючи ставлення до корупції в українській спільноті, хотілося б зазначити, що однозначно негативного ставлення до корупціонерів у нашій країні немає. Одностайно засуджується корупція лише у вищих ешелонах влади та особливо – серед політичної еліти країни. Проте багато хто з українців не вважає корупцією “подарунки” чиновникам за деякі послуги чи дрібні владні правопорушення. Причинами такого ставлення в українському суспільстві до корупції є: по-перше, те, що користуватися корупційними схемами задля вирішення власних справ іноді значно простіше, ніж виконувати всі зазначені законодавством бюрократичні процедури або чекати визначений (досить тривалий) час, а витрачені на це кошти – або невеликі, або не йдуть ні в яке порівняння із часом, який був зекономлений; по-друге, ставлячи себе на місце дрібного чиновника досить велика кількість людей вчиняла б так само, що зумовлене знову ж таки соціально-економічними умовами життя та втраченими морально-етичними цінностями.

Разом з тим списувати все на соціально-економічні умови життя, на нашу думку, є неправильним, бо інакше всі розвинуті країни вже давно б забули про таке суспільно небезпечне явище, як корупція. Але ж і в

розвинутих країнах, де рівень життя людей значно вищий, ніж в Україні, викоренити корупцію повністю не вдається, хоча її рівень більш контрольований та прогнозований.

Зауважимо, що досить тривалий час серед дослідників проблем корупції існувала думка про те, що суттєво знизити рівень корупції можна завдяки підвищенню рівня оплати праці державним службовцям. Але практика підвищення оплати праці вищим державним посадовцям і депутатам Верховної Ради України показала, що проблема є нібито більш глибокою, ніж це здавалося, і вирішити її лише завдяки збільшенню матеріальної винагороди не можливо.

Також серед причин корупції в Україні часто згадується “радянська спадщина” [4, с. 13]. До певної міри це твердження не суперечить дійсності. Розростання величезного апарату контролю за виробництвом і розподілом, поширення тіньової економіки, що почалося ще в період процвітання планової системи, відмова України від проведення люстрації – тобто заборони колишнім компартійним діячам займати відповідальні посади в урядових структурах нової держави, створили сприятливі умови для перерозподілу власності і перетворення влади на чи не єдине джерело збагачення. Номенклатура нової української держави зберегла за собою право на контроль за розподілом – тепер вже не продукції та пільгових путівок, а доступу до участі в приватизації, до вигідних державних замовлень та кредитів [14, с. 216].

Як вважають М.І. Камлик і Є.В. Невмержицький, корупцію стимулює наявність значних залишків старої командно-адміністративної системи як надмірно великого управлінського апарату з необґрунтовано широкими повноваженнями, зокрема розпорядчо-дозвільного змісту, та переважання в ньому керівних посад, службовців старої генерації з консервативною психологією, які не сприймають потреби демократичних перетворень [5, с. 62].

Однак навряд чи можна в усьому звинувачувати минуле. Останнім часом в Україні багато говориться про необхідність прозорості і відповідальності влади і про те, що саме відсутність відповідальності політиків і державних службовців стала головним фактором недовіри суспільства до влади. Проте для забезпечення прозорості влади потрібна як політична воля згори, так і вимога громадськості знизу, а очікувати вимогу та підтримку громадськості на шляху до подолання корупції тоді, коли суспільство далеко не однозначно сприймає корупцію (точніше сказати, суспільство негативно ставиться до “великої” корупції, а корупційні прояви на більш низькому рівні не викликають одно-

начно негативної реакції), практично не можливо.

Можна назвати ще не один десяток чинників, що зумовлюють поширення корупційної діяльності в країні й низьку ефективність заходів протидії. Але, на думку О.Г. Кальмана, існує один чинник, який і стимулює прояви всіх інших чинників. Це відсутність жорсткого соціально-правового контролю за діяльністю посадових осіб та їх відповідальністю в умовах демократизації суспільного життя і переходу до ринкових відносин [4, с. 150].

IV. Висновки

Таким чином, у результаті розгляду проблем боротьби із корупцією в Україні можна стверджувати, що явище корупції настільки міцно ввійшло в суспільну свідомість кожного українця, що сподіватися на легкий шлях вирішення проблем її здолаття не можливо. Безумовно, новий закон щодо боротьби з корупцією, що набув чинності в липні 2011 р., дає певну надію на стримання її розвитку, що зумовлено значним розширенням суб'єктів корупційних правопорушень, обмеженнями щодо подарунків державним службовцям та іншими нововведеннями, які знайшли своє відображення в новому законі. Разом з тим ті проблеми, які протягом 20 років незалежності України лише заглиблювалися та загострювалися, введенням у дію одного закону не вдасться – корупція в Україні набула хронічної, глобальної та закоренілої форми.

На нашу думку, ефективна боротьба з корупцією можлива лише за двох важливих умов: по-перше, максимальної прозорості влади та владних інститутів, зменшення та спрощення бюрократичних процедур, а по-друге, підвищення свідомості та рівня моралі в суспільстві, повернення певної етики та моральних принципів, що, на жаль, майже повністю були знищені за роки становлення української держави. Виконання цих обов'язкових умов поряд із впорядкуванням чинного законодавства щодо боротьби з корупцією, забезпеченням чіткої взаємодії всіх правоохоронних органів, що займаються цими проблемами, та реформування чинної судової влади дасть змогу “зрушити” вирішення проблеми корупції з “мертвої точки”.

Література

1. Аркуша Л.І. Основи методики виявлення і розслідування організованої злочинної діяльності при наявності корумпованих зв'язків: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Л.І. Аркуша; Одеська національна юридична академія МОН України. – Х., 2002. – 177 с.
2. Доля Л.М. Причини корупції в Україні та її наслідки для суспільства / Л.М. Доля // Боротьба з організованою злочинністю та корупцією: матер. наук.-практ. конф., 4–5 квітня 2000 р., м. Київ. – К.: Ред.-вид. відділ МВС України, 2001. – С. 104–111.
3. Жилина І.Ю. Социально-экономические аспекты коррупции / И.Ю. Жилина. – М.: Ин-т науч. информации по общественным наукам, 1998. – 158 с.
4. Кальман О.Г. Місце і значення соціально-правового контролю в системі заходів протидії корупції в Україні / О.Г. Кальман // Відповідальність посадових осіб за корупційну діяльність. Liability of Public Officials for Corruption: зб. матер. міжнар. наук.-практ. семінару. – Х.: НЮА ім. Ярослава Мудрого; Харківський центр по вивченню організованої злочинності спільно з Американським університетом у Вашингтоні; Ін-т вивчення проблем злочинності Академії правових наук України, 2003. – С. 148–151.
5. Камлик М.І. Корупція в Україні / М.І. Камлик, Є.В. Невмержицький. – К.: Знання, 1998. – 186 с.
6. Коненко С.Я. Профілактика та боротьба з корупцією в поліції Німеччини: Із досвіду роботи поліції землі Нижня Саксонія / С.Я. Коненко. – К.: Знання України, 2006. – 16 с.
7. Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії): монографія / М.І. Мельник. – К., 2004. – 400 с.
8. Невмержицький Є.В. Корупція і національна безпека: навч. посіб. / Є.В. Невмержицький, Ф.П. Шульженко. – К.: ВЦ КДЛУ, 2000. – 194 с.
9. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05.10.1995 р. № 356/95 ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 266.
10. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 11.06.2009 р. № 1506-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 45. – Ст. 691.
11. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон, Форма типового документа, Декларація від 07.04.2011 р. № 3206-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3206-17>.
12. Романюк Е.И. Коррупция и политические реформы украинского общества / Е.И. Романюк // Актуальні проблеми протидії економічній злочинності, тінізації та корупції в умовах формування ринкової економіки в Україні: матер. міжнар. наук.-практ. конф., 30 вересня 2005 р. – Л.: ЛДУВС, 2006. – С. 185–187.
13. Ткаченко О.В. До питання про визначення поняття “корупція” / О.В. Ткаченко // Університетські наукові записки. – 2006. – № 2 (18). – С. 191–194.

14. Шведова Г.Л. Окремі питання характеристики суб'єктів корупційних злочинів: політико-кримінологічний аспект / Г.Л. Шведова // Миколаївський державний гуманітарний університет ім. Петра Могили. – Миколаїв, 2006. – Т. 69. – Вип. 56: Політичні науки. Правознавство. – С. 215–218.

Гринчак О.О. Проблеми подолання корупції в Україні

Анотація. У статті розглянуто сутність і зміст поняття “корупція” та визначено основні правові, соціальні й морально-етичні чинники формування та розвитку корупції в українському суспільстві.

Ключові слова: корупція, причини корупції, передумови корупції, корупційні діяння, бюрократичні процедури, “велика” корупція, морально-етичні принципи, суспільство.

Гринчак А.А. Проблемы преодоления коррупции в Украине

Аннотация. В статье рассмотрены сущность и содержание понятия “коррупция” и определены основные правовые, социальные и морально-этические факторы формирования и развития коррупции в украинском обществе.

Ключевые слова: коррупция, причины коррупции, предпосылки коррупции, коррупционные деяния, бюрократические процедуры, “большая” коррупция, морально-этические принципы, общество.

Grinchak A. Overcoming Problems of Corruption in Ukraine

Annotation. In the article essence and maintenance of concept is considered “corruption” and certainly basic legal, social and moral and ethics factors of formation development of corruption in Ukrainian society.

Key words: corruption, reasons of corruption, pre-condition of corruption, corruption acts, bureaucratic procedures, “large” corruption, moral and ethical principles, society.

УДК 338(477).48

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО В ТУРИЗМІ ЯК ФОРМА РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ В УКРАЇНІ

Захарова С.Г.

кандидат наук з державного управління
Класичний приватний університет

I. Вступ

У наш час існує необхідність розвитку державно-приватного партнерства як однієї з ефективних форм концентрації ресурсів влади, бізнесу і населення для вирішення завдань розвитку туризму. Разом з тим, незважаючи на певні успіхи в розвитку туризму, держава мало бере участь у його становленні: не визначено умови державно-приватного партнерства у сфері туризму та механізми їх створення; не розроблено принципи розвитку державно-приватного партнерства; відсутні організаційні структури управління, що координують процеси взаємодії учасників партнерства; не розроблено економічні механізми участі населення в проектах розвитку інфраструктурних об'єктів туристичної галузі, що функціонують на основі державно-приватного партнерства.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити та проаналізувати форми розвитку туристичної галузі в Україні, зокрема, державно-приватне партнерство.

III. Результати

Державно-приватне партнерство – Public Private Partnerships – дуже поширена форма співпраці між державою і бізнесом у країнах з ринковою економікою, яка активно використовується державою для вирішення поточних проблем громадян і задоволення їх зростаючих потреб.

Основним системоутворювальним елементом у розумінні державно-приватного партнерства є властива цій формі взаємодії особлива система партнерських відносин між державою і бізнесом.

Система партнерських відносин держави і бізнесу передбачає сукупність суб'єктів, об'єктів, засобів, форм і механізмів взаємодії, орієнтованої на досягнення намічених результатів.

Суб'єктами партнерства виступають держава і бізнес.

Об'єктами партнерства виступають державна власність, монополні види діяльності держави, природні ресурси, види діяльності, що перебувають у компетенції держави,

територіальні зони, сприятливі для цього виду економічної діяльності.

Партнерство держави та бізнесу передбачає спільне використання специфічних ресурсів держави й бізнесу з метою оптимального вирішення завдань, що відповідають громадським інтересам.

Таким чином, державно-приватне партнерство є системою економічних взаємовідносин між державою і бізнесом, метою яких є об'єднання досвіду, умінь і ресурсів партнерів з таким розрахунком, щоб гарантувати досягнення кращих матеріальних і фінансових результатів з максимальною взаємною вигодою для учасників у процесі здійснення суспільно значущих проектів.

Можна виділити два основні підходи до розуміння цілей державно-приватного партнерства:

1) метою партнерства є об'єднання досвіду, умінь і ресурсів партнерів з таким розрахунком, щоб гарантувати досягнення кращих матеріальних і фінансових результатів з максимальною взаємною вигодою;

2) партнерство держави і бізнесу має за мету задоволення громадських потреб за допомогою використання державної власності, природних ресурсів і залучення приватних компаній до видів діяльності, що перебувають у компетенції держави.

Державно-приватне партнерство як порівняно нова система економічних відносин держави і бізнесу охоплює всю більшу кількість сфер національної економіки, зокрема, використовується в туристичній галузі.

У сучасній науці туризм найчастіше розглядається як вид господарської діяльності, яка не тільки приносить прибуток, а й задовольняє потреби населення в частині одного з найважливіших конституційних прав громадян – права на відпочинок.

Індустрію туризму формують господарюючі суб'єкти різних галузей, які є як державними, так і приватними структурами.

З боку держави суб'єктами державно-приватного партнерства у сфері туризму виступають державні структури на всіх рівнях влади, що здійснюють функції управління, регулювання і контролю у сфері туризму.

Інтереси держави, бізнесу і населення у сфері туризму перебувають у різних площинах, але, по суті, збігаються в багатьох позиціях.

Інтерес держави у сфері туризму полягає, перш за все, в розвитку внутрішнього і в'їзного типів туризму. Це зумовлено певними економічними і загальними вигодами, які держава отримує як дивіденди.

Інтерес бізнесу у взаємодії з державою на основі державно-приватного партнерства виявляється в одержанні доступу до традиційно державної сфери, у прямій державній підтримці й участі, можливості довготривалого розміщення інвестицій під гарантії, розподілі ризиків проекту з державою, можливості вибору проектів спільної участі.

Для підвищення ефективності роботи туристичної галузі доцільний розвиток системи взаємозв'язку державних органів, що здійснюють управління, контроль і регулювання туристичної діяльності, з державними структурами, які виконують ті самі функції, в пов'язаних галузях.

Мета розробки такої системи координації і субординації полягає в узгодженні туристичної політики і політики в супутніх галузях, а також у формуванні спільних напрямів розвитку і спільності цілей.

Не існує організаційної структури, що здійснює функції управління державно-приватним партнерством у цій сфері.

З метою управління державно-приватним партнерством у сфері туризму доцільно створити спеціалізований галузевий орган, що здійснює управління в цій сфері.

Важливо враховувати, що управління державно-приватним партнерством може передбачати як управління функціонуванням, так і управління розвитком.

Для здійснення партнерства держави й бізнесу у сфері туризму та управління його розвитком необхідні:

- технічні й організаційні умови надходження інформації про інтереси потенційних учасників партнерства (сайт, офіс, персонал тощо), інвентаризації, оцінювання та систематизації ресурсної бази учасників;
- ефективні механізми залучення й використання туристичних ресурсів;
- різноманітні інструменти реалізації інтересів учасників;
- система фінансових інструментів, що забезпечують надходження коштів на проекти державно-приватного партнерства у сфері туризму;
- інститути управління розвитком державно-приватного партнерства у сфері туризму;

- нормативно-правові акти, що регулюють державно-приватне партнерство у сфері туризму.

Розвиток сфери туризму як самостійної галузі економіки зумовлений такими об'єктивними причинами.

Державна політика у сфері туризму, що реалізується до теперішнього часу, не сприяє вирішенню соціального завдання в повному обсязі.

Процеси виробництва, надання та споживання товарів, продуктів і послуг у туризмі потребують серйозного вивчення з боку держави й розгорнутого економічного аналізу з метою обґрунтування ключових напрямів розвитку туризму.

Слід зазначити, що в багатьох країнах туризм є самостійною галуззю народного господарства.

Необхідне визнання "надгалузевої" сутності туризму зумовлено такими важливими факторами, як: сильний економічний вплив туризму на супутні галузі економіки; залежність рівня конкурентоспроможності туристичних продуктів і послуг від багатьох галузей економіки.

У багатьох наукових дослідженнях доведено, що планомірний відпочинок і щорічна профілактика здоров'я людини позитивно позначаються на її фізичному і моральному стані, а також сприяють збільшенню тривалості життя людини.

Слід мати на увазі, що в працівника як носія живої сили після повноцінного три-/чотиритижневого відпочинку через шість тижнів потенціал працездатності вичерпується й повертається до початкового. Синдром хронічної втоми спричинює підлив імунних і адаптивних здібностей. Індивідуально це загрожує розвитком яких-небудь патологій, суспільству – малопродуктивною працею, браком, аваріями, катастрофами. Від якості відпочинку працівника безпосередньо залежать рівень продуктивності, виробнича безпека і працездатність платника податків. Тижневого активного відпочинку на свіжому повітрі достатньо для того, щоб перервати накопичення стомлення й запобігти настанню синдрому хронічної втоми.

Поліпшення якості життя населення є одним з пріоритетних державних завдань України. Одним із способів оцінити рівень життя населення є розрахунок вартості споживчого кошика за основними товарами і послугами. Тоді цілком обґрунтованим виглядали б включення туристичних послуг у споживчий кошик, подальше врахування цієї статті витрат у бюджетах, зміна податкового законодавства в частині заохочення витрат громадян на відпочинок усередині країни й ініціатив бізнесу зі створення туристичної інфраструктури в регіонах.

Для того, щоб стандартизувати, уніфікувати та підвищити якість створюваних на базі державних і регіональних програм туристичних продуктів та послуг, нами запропоновано методику побудови регіональних програм організованого масового відпочинку.

Підходи до побудови цих регіональних програм ґрунтуються на принципі узгодження завдань з розвитку інфраструктурного потенціалу цього регіону і програм розвитку туризму в регіоні. Пропонований підхід дасть змогу ефективно та в короткі терміни підвищити якість життя населення в країні й створити регіональні програми організованого масового відпочинку.

Як основні показники ефективної реалізації регіональних програм організованого масового відпочинку ми пропонуємо такі:

- відношення частки витрат на регіональний/виїздний туризм у споживчому кошику різних груп населення;
- зміна складу споживчих груп за віковою ознакою й за доходом;
- збільшення реалізації нових туристичних продуктів і послуг (з урахуванням зміни кількості населення);
- наявність стандартів туристичної інфраструктури в регіональній програмі організованого масового відпочинку.

Проте для реалізації цілісної державної політики у сфері туризму, спрямованої на підвищення якості життя населення, необхідно створення спеціалізованого уповноваженого органу з туризму, здатного розробляти й пропонувати нові напрями та методи розвитку галузі.

Одними з головних завдань такого органу мають стати розроблення нових підходів до розвитку туристичної галузі до рівня, що дає змогу реалізувати нові комплексні програми оздоровчих заходів для населення і створити в Україні, зокрема, на основі державно-приватного партнерства, нову програму організованого масового відпочинку.

Таким чином, однією з умов розвитку державно-приватного партнерства у сфері туризму в Україні, якої бракує, є створення спеціалізованого уповноваженого державного органу.

На нашу думку, іншою важливою умовою є відсутність системних підходів і скоординованих дій місцевої влади в розвитку інфраструктури регіону.

Необхідне співвідношення цілей загальної державної соціально-економічної політики з метою регіональної й державної політики розвитку туризму.

Важливими принципами формування загальної державної політики соціально-економічного розвитку та туристичної політики мають бути:

- спільність і взаємозв'язок цілей програм;

- орієнтованість програм на інтереси населення;
- наявність чітких інструментів реалізації програм;
- координація в термінах виконання програм.

Відзначимо, що при досить великому обсязі послуг, віднесених до розряду туристичних, не всі їх види наявні в класифікації послуг населенню в розділі "Туристичні послуги".

Так, не представлені послуги рекреаційного й оздоровчого туризму, фінансові послуги та послуги оренди товарів. Послуги з надання помешкання, лікування й іншого обслуговування, що входять у вартість путівки, а саме: проживання в санаторіях, профілакторіях, будинках (базах) відпочинку, пансіонатах, спеціалізованих санаторних дитячих базах відпочинку, літніх (сезонних) дитячих базах відпочинку, лікування; обслуговування в санаторіях, профілакторіях, спеціалізованих санаторних дитячих базах відпочинку; інші санаторно-оздоровчі послуги, наведені в окремому розділі "Санаторно-оздоровчі послуги".

Послуги готелів, мотелів і інших місць проживання подані також в окремому розділі "Житлово-комунальні послуги".

На наш погляд, виокремлення наведених вище категорій послуг, що належать до розряду туристичних, у єдиний розділ "Туристичні й екскурсійні послуги" є важливим завданням для компетентних державних органів, оскільки сприяє підвищенню точності туристичної статистики та визначенню частки туристичних послуг у ВВП.

Облік наданих туристичних послуг населенню дасть змогу економічно оцінити туристичну діяльність. Введення нової єдиної статистики туризму в Україні передбачає:

- розробку нової системи збору статистичних даних усередині країни та приведення їх у відповідність з міжнародними стандартами ВТО (Всесвітньої туристичної організації);
- упровадження основних індикаторів туризму згідно з вимогами ВТО;
- здійснення переходу на міжнародну систему статистичного обліку і звітності в туризмі;
- введення нових показників туризму, таких як туристичний мультиплікатор, туристичне споживання, туристичні витрати, інтенсивність туризму, туристичний оборот.

Важливим аспектом також є вдосконалення стандартизації у сфері туризму.

З погляду управління індустрією туристичні послуги було б правильно визначити як технологію або сукупність спеціалізованих технологічних процесів, результатами яких є створення особливого товару – "ту-

ристична послуга" й отримання прибутку від її реалізації.

Розуміння туристичної послуги як технології створює основу для її стандартизації.

Для формування баз статистичних даних необхідна первинна інформація, для чого слід провести інвентаризацію, оцінювання та систематизацію туристичних ресурсів, послуг й інфраструктури в Україні.

Об'єкти інфраструктури туризму в ринковій економіці набули статусу об'єктів, які обслуговують туризм. Це стосується не тільки транспортної, дорожньої та повітряної інфраструктур, а й систем зв'язку, телекомунікаційних систем і інших інфраструктурних об'єктів.

На нашу думку, необхідно в законодавчому порядку визначити об'єкти, що формують туристичні послуги, і надати їм статусу самостійних об'єктів туризму.

Для ефективного використання ресурсів держави, серед яких і туристичні ресурси, необхідно визначити їх інвестиційну привабливість, провести інвентаризацію, оцінювання ринкової вартості цих ресурсів і їх систематизацію. Таке оцінювання на сьогодні не проводиться.

Вивчення й розроблення певних способів розрахунку оцінки ринкової вартості туристичних ресурсів потребує окремого дослідження й не є завданням цієї статті. Проте його вирішення, на нашу думку, є необхідною умовою для успішного державно-приватного партнерства у сфері туризму.

З метою розвитку механізмів державно-приватного партнерства слід виділити об'єкти нерухомості, що перебувають у державній власності. Дані про об'єкти мають бути закріплені в нормативно-правових актах.

Важливою умовою є вдосконалення законодавчої бази для розвитку державно-приватного партнерства, що передбачає формування спеціалізованого розділу законодавства про державно-приватне партнерство, зокрема у сфері туризму.

Однією з необхідних умов розвитку державно-приватного партнерства є прийняття Закону "Про державно-приватне партнерство в Україні".

IV. Висновки

Створення вищеописаних необхідних умов дасть змогу забезпечити розвиток державно-приватного партнерства у сфері туризму й створення нових його механізмів, зокрема:

- єдиного інформаційного сайту з туризму, що міститиме технології збору, аналізу, зберігання та обміну інформації про існуючі й такі, що виникають, інтереси держави, бізнесу та населення у сфері туризму;
- банку проектів на основі технології багаторівневої системи збору, аналізу, систематизації та зберігання інформації про спільні проекти, що реалізуються у

сфері туризму на основі взаємодії бізнесу й влади;

- правових умов, які забезпечують залучення й використання ресурсів учасників;
- механізмів участі населення в проектах державно-приватного партнерства у сфері туризму;
- фінансових інститутів, які використовуються для підтримки проектів державно-приватного партнерства у сфері туризму;
- організаційної структури управління розвитком державно-приватного партнерства у сфері туризму.

Пріоритетним державним завданням з формування умов розвитку державно-приватного партнерства є створення правових умов, що забезпечують залучення й використання ресурсів учасників.

Література

1. Алексєєва Ю. Економіко-правові засади розвитку соціального туризму в Україні / Ю. Алексєєва // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Магістр, 2004. – № 1 (19). – С. 58–64.
2. Андрушків В. Міркування про можливості розвитку туризму в Україні / В. Андрушків // Аспекти самоврядування. – 2001. – № 3 (11). – С. 31–34.
3. Безносюк В. Туризм і його місце в соціально-економічному розвитку України / В. Безносюк // Регіональна економіка. – 2001. – № 1. – С. 232–235.
4. Валевський О.Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : монографія / О.Л. Валевський. – К. : НІСД, 2001. – 240 с.
5. Данилишин Б.М. Україна: проблеми сталого розвитку : Наукова доповідь / Б.М. Данилишин, С.І. Дорогунцов, Е.М. Лібанова. – К. : РВПС України НАН України, 1997. – 157 с.
6. Захарова С.Г. Державне регулювання інфраструктури туризму в Україні / С.Г. Захарова // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2009. – № 1. – С. 64–69.
7. Захарова С.Г. Розробка принципів розвитку державно-приватного партнерства та методики побудови державних програм розвитку туристичної галузі / С.Г. Захарова // Соціально-економічний розвиток України: європейський вибір : зб. наук. праць учасників IX Міжнар. наук. конф. молодих учених та студентів, 17–18 травня 2009 р., м. Мелітополь : у 2 ч. / [за заг. ред. А.А. Ткача]. – Мелітополь : МІДМУ "КПУ", 2009. – Ч. 1. – С. 52–55.
8. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н.Р. Нижник, О.А. Машков ; [за заг. ред. Н.Р. Нижник]. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.

Захарова С.Г. Державно-приватне партнерство в туризмі як форма розвитку туристичної галузі в Україні

Анотація. У статті обґрунтовано необхідність розвитку державно-приватного партнерства як однієї з ефективних форм концентрації ресурсів влади, бізнесу і населення для вирішення завдань розвитку туризму.

Ключові слова: туристична галузь, державна політика, форми співпраці, державно-приватне партнерство, нормативна база.

Захарова С.Г. Государственно-частное партнерство в туризме как форма развития туристической отрасли в Украине

Аннотация. В статье обоснована необходимость развития государственно-частного партнерства как одной из эффективных форм концентрации ресурсов власти, бизнеса и населения для решения задач развития туризма.

Ключевые слова: туристическая отрасль, государственная политика, формы сотрудничества, государственно-частное партнерство, нормативная база.

Zakharova S. Public-Private Partnership in Tourism as Form of Development of Tourism Sector in Ukraine

Annotation. In the article developing of public-private partnership as one of the most effective forms of concentrating resources of government, business and people to solve problems of tourism development is needed.

Key words: tourism industry, public policies, forms of cooperation, public-private partnership, legislation.

УДК 351.752,329.05

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ НАД ДІЯЛЬНІСТЮ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Ісаєв К.А.

аспірант Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

I. Вступ

Масштабні реформи, що реалізуються в Україні, спрямовані на розвиток громадянського суспільства і правової держави, умовою існування яких є функціонування багатопартійної політичної системи. Між тим, не дивлячись на значні зусилля держави з її формування в останні 20 років, політичні партії в Україні так і не стали реальним суб'єктом захисту прав і інтересів громадян, перетворившись у більшості в закриті місцеві клуби. Така ситуація ускладнює діалог між владою і суспільством, що зрештою призводить до гальмування соціально-економічних перетворень.

У цих умовах виникає потреба в розробці нової системи державного регулювання діяльності партій, що буде гарантувати справедливі умови політичної конкуренції і реальне здійснення демократичних принципів державного управління.

Беззаперечним є факт, що модернізація суспільно-політичного життя в Україні є можливою лише на основі самодіяльності й участі громадськості в здійсненні влади і контролі над владою [1, с. 89]. Публічно-правова відповідальність партій – спосіб пробудити в людей причетність до реформ, що відбуваються, зменшити соціальну апатію і “забезпечити розумний баланс між індивідуальними і колективними інтересами” [2, с. 34].

Проблемою державного регулювання політичного процесу займалися такі вчені, як Е. Афонін, В. Бакуменко, Т. Бутирська, О. Ігнатенко, В. Козбаненко, В. Князєв, О. Лебединська, А. Мерзляк, О. Мордвінов, В. Надолішній, В. Ребало, Ю. Сурмін, В. Тертичка, В. Токовенко, Л. Шкляр, В. Юрчишин та ін.

Віддаючи належне проведенню вітчизняними і зарубіжними науковцями дослідженням, слід зазначити, що в умовах швидкоплинних процесів глобалізації та розвитку інформаційного суспільства, великої недовіри різних соціальних спільнот як до політичних партій, так і до держави виникає потреба в розробці нових механізмів взаємодії між державою та політичними партіями, які б враховували сучасні світові тенденції й

українські реалії. Зазначене і зумовлює актуальність проведеного дослідження.

II. Постановка завдання

Метою статті є спроба проаналізувати основні підходи до громадського контролю над діяльністю політичних партій у системі публічної влади.

III. Результати

Елементами інституту публічно-правової відповідальності є об'єкт і суб'єкт її застосування, основи виникнення, процедура застосування.

Об'єктом застосування публічно-правової відповідальності є політична партія і її члени. Однією з найбільш значущих проблем сучасного партійного законодавства є визначення випадків, у яких політична партія нестиме відповідальність як єдиний суб'єкт правопорушення.

Зрозуміло, порушення вимог чинного законодавства здійснюється не політичною партією, а одним або декількома її членами, проте в разі, коли вони діють в інтересах політичної партії, яку вони представляють, заходи публічно-правової відповідальності мають бути застосовані до партії в цілому.

Публічно-правова відповідальність може бути виражена як у негативній, так і в позитивній оцінці діяльності політичної партії і її керівників державними органами і представниками громадськості.

Негативна оцінка політичної партії виражається в негативному ставленні представників держави і суспільства до її дії або бездіяльності. За загальним правилом, негативна оцінка виявляється в застосуванні заходів примусу, проте відносно політичної партії вона може бути виражена й у відмові вступати в політичну партію або голосувати за висунених цією політичною партією кандидатів на виборах у представницькі органи державної влади або органи місцевого самоврядування.

Підставами притягнення політичної партії до публічно-правової відповідальності є порушення законодавства. Водночас такі норми, на жаль, не відображені в чинному українському законодавстві. Відповідно до цього, доцільним є перерахування у Законі України “Про політичні партії” правопорушень, за які партія в цілому або її лідери можуть притягати до дисциплінарної, адмі-

ністративної і навіть кримінальної відповідальності.

Залежно від групи громадських відносин, на які посягає протиправна дія (чи бездіяльність) політичної партії, підставами настання негативної публічно-правової відповідальності можуть бути порушення законодавства про протидію екстремістській діяльності, порушення податкового і фінансового або виборчого законодавства і законодавства про політичні партії. Як законодавчу гарантію публічно-правової відповідальності доцільно ввести в законодавство про партії термін “публічно-правова відповідальність” і підкріпити його внесенням у Закон про партії відповідної статті. Необхідно доповнити Закон України “Про політичні партії” розділом “Публічно-правова відповідальність політичної партії”. У цьому розділі слід зазначити, що дії, які призводять до публічно-правової відповідальності, можуть вчиняти-ся:

- керівниками або членами керівних органів політичної партії;
- з відома керівника (керівників) або керівних органів членами політичної партії;
- без відома керівника (керівників) або керівних органів членами політичної партії.

Між тим, суб'єктами публічно-правової відповідальності, навіть в останньому випадку, повинні ставати керівники політичної партії, в разі якщо вони у встановлений термін не виступлять із заявою, що засуджує подібні дії.

Необхідним елементом інституту публічно-правової відповідальності політичної партії є процедура застосування заходів дії. Рівне становище всіх політичних партій, що виражається в єдиному статусі, однаковому порядку легалізації, процедурі участі в електоральній діяльності, повинно передбачати однакові заходи відповідальності за здійснювані правопорушення.

Так, слід зауважити, що норми закону повинні чітко вказувати, що будь-яка політична партія, що завдала протизаконними діями матеріальний або моральний збиток фізичним і юридичним особам, державним і муніципальним органам влади, зобов'язана відшкодувати його в передбаченому законодавством порядку.

Одним з інструментів упровадження публічно-правової відповідальності є ефективний громадський контроль над діяльністю політичних партій. Громадський контроль можна подати як засіб правового захисту громадянина проти політичних рішень, що можуть завдавати шкоду правам і свободам громадянина.

Громадський контроль є інструментом громадського оцінювання ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань.

Тобто характерні відмінності громадського контролю від будь-якого іншого виду контролю перебувають у суб'єктно-об'єктній сфері і полягають у тому, що, по-перше, громадський контроль здійснюється саме громадськістю (організованою та неорганізованою), і по-друге, у процесі здійснення громадського контролю контролюється виконання саме соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом і реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням й узгодженням соціальних потреб та інтересів населення.

Отже, громадський контроль – це здійснюване громадянами і громадськими організаціями спостереження за діяльністю державних органів і інших суб'єктів політичної діяльності з метою перевірки відповідності рішень і дій підконтрольного об'єкта законодавству, а також оцінювання своєчасності і якості виконання їх програм і рішень.

З управлінських позицій громадський контроль, як і будь-який інший контроль, є однією з функцій управління. Він здійснюється шляхом зіставлення діяльності підконтрольних об'єктів із певними соціальними нормами, обраними як еталонні, на підставі чого робиться висновок щодо відповідності цієї діяльності встановленим вимогам. Але завдання громадського контролю не зводиться лише до виявлення розбіжностей між заданими та фактичними результатами. Головна мета громадського контролю – усунення та запобігання причинам, які породжують цю невідповідність, забезпечення додержання об'єктами контролю відповідних норм – писаних та неписаних. Крім того, на думку російської дослідниці Е. Маштакової, завдання громадського контролю полягає в тому, щоб не допустити таких дій контрольованих суб'єктів, які виходять за межі законності й правопорядку, запобігти можливим відхиленням від намічених цілей, а також інтересів суспільства та його суб'єктів, а у разі появи цих відхилень усунути їх негативні наслідки [3, с. 29].

Громадський контроль є потужним фактором залучення індивідуумів до демократичних групових процесів, що дає їм змогу набувати цінного досвіду та навичок артикуляції і реалізації власних інтересів у поєднанні з інтересами громади. З метою посилення суспільної значущості громадського сектора як одного з інститутів публічної влади суб'єкти громадського контролю мають бути уповноваженими звертатися для представлення та захисту прав громади до Конституційного Суду, Президента, органів виконавчої влади вищого рівня про визнання тих чи інших актів органів влади незаконними, неефективними, недоцільними та їх скасування. Нереагування або неналежне реагування органів державної влади та ор-

ганів місцевого самоврядування, їх посадових осіб на такі звернення суб'єктів громадського контролю має передбачати відповідні санкції.

Інституційну базу громадського контролю становлять чотири основні компоненти: суб'єкт, об'єкт, предмет і процедура його здійснення. Суб'єктами громадського контролю виступають громадяни та громадські об'єднання – неорганізована та організована громадськість. Об'єктами громадського контролю можуть бути органи публічної влади, державні та комунальні підприємства, установи та організації, а також недержавні суб'єкти будь-яких організаційно-правових форм, що вирішують соціальні завдання. Предметом громадського контролю є діяльність вказаних об'єктів з реалізації прав і свобод громадян, задоволення їх потреб та інтересів. Процедура громадського контролю містить комплекс форм і методів його здійснення відповідно до завдань та характеру згаданих вище компонентів.

Суб'єктами громадського контролю може виступати організована та неорганізована громадськість.

Організована громадськість – це органи самоорганізації населення, ЗМІ, громадські, профспілкові, творчі організації та інші громадські об'єднання. До цієї ж групи ми відносимо й ті політичні партії, які на сьогодні не пройшли до парламенту, а також партійні осередки обласного, районного, міського, районного в місті рівнів, які не представлені в органах місцевого самоврядування цього рівня. Ми виходимо з того, що парламентські партії та партійні осередки, які представлені у відповідних місцевих радах, є суб'єктами політичного контролю, який хоча і має певні спільні риси з громадським, але повинен розглядатися окремо.

Право здійснення громадського контролю має належати тим громадським організаціям, серед видів діяльності яких є здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх установ. Безпосередньо контроль здійснюється представниками цих організацій – громадськими контролерами, кандидатури яких мають затверджуватися уповноваженим з прав людини на певній території або громадською радою, що створюється з представників відповідної місцевої ради, адміністрації та громадських об'єднань, які мають право здійснювати громадський контроль.

Під неорганізованою громадськістю розуміємо громадян та їх сім'ї, які не поєднані між собою в будь-які організаційні форми і представляють власні інтереси або ситуативно – спільні інтереси жителів, користувачів або споживачів з певної соціальної групи.

Засобами здійснення або формами громадського контролю можуть виступати:

- соціологічні дослідження;
- участь громадян у виборах, референдумах, зборах, місцевих ініціативах, громадських слуханнях;
- громадська експертиза актів органів публічної влади та їх проектів;
- публікації у пресі, випуски по радіо, телебаченню;
- участь громадськості в роботі колегіальних органів влади;
- включення представників громади до складу робочих груп, які утворюються владою;
- перевірка діяльності будь-якої організації або відповідальної особи, аналіз звітності, результатів діяльності з наступним вжиттям певних заходів щодо приведення цієї діяльності у відповідність із встановленими нормами;
- пропозиції (зауваження), заяви, скарги, клопотання у вигляді письмових та усних, індивідуальних та колективних звернень громадян.

Громадський контроль може здійснюватися ідеологічними, релігійними, соціокультурними, морально-психологічними та іншими методами залежно від конкретних умов і поставлених цілей. Критеріями для здійснення громадського контролю обирають правові (писані) та етичні (неписані) норми і суспільні цінності, які використовуються як еталони при оцінюванні діяльності об'єктів контролю та її результатів. Суспільними наслідками громадського контролю можуть бути громадський осуд або громадське схвалення.

Найважливішу роль у забезпеченні громадського контролю покликані відігравати ЗМІ. Проте на сьогодні вони діють недостатньо ефективно. У регіонах багато ЗМІ орієнтовані на обслуговування поточних інтересів влади. Центральні засоби масової інформації хоча і є більш вільними, але й вони поки що не стали гідним громадським контролером держави. Тому сьогодні головними завданнями є здобуття ЗМІ фінансово-економічної самодостатності та забезпечення цивілізованої конкуренції на ринку мас-медіа.

Але і самі ЗМІ не повинні бути поза критикою суспільства – їх необхідно поставити в умови фінансової відповідальності за порушення законодавства. Крім того, корпоративні об'єднання ЗМІ самі повинні виробити та дотримуватися кодексу честі й професійної етики. Головне завдання ЗМІ полягає в тому, щоб активно співпрацювати з іншими інститутами громадянського суспільства в ході контролю за діяльністю органів публічної влади та надавачами соціальних послуг.

За терміном здійснення громадський контроль буває попереднім, поточним та заключним. Попередній громадський контроль

здійснюється напередодні певної події або рішення шляхом відстеження планів та намірів об'єкта контролю, зокрема проектів актів, що готуються до прийняття. Поточний громадський контроль здійснюється безпосередньо в ході діяльності і полягає в регулярній перевірці того, як триває робота, обговоренні проблем, що виникають, та виробленні пропозицій щодо їхнього усунення. Заключний контроль здійснюється після того, як роботу виконано. Він полягає в тому, що фактичні результати порівнюються із потрібними, на підставі чого виробляються заходи щодо неухильного виконання рішення або додержання норми та запобігання можливим відхиленням у майбутньому.

Ефективність громадського контролю залежить від чіткості встановлення завдань, обґрунтованості еталонних норм та якості розробки і додержання процедур його здійснення. На цей час в Україні немає спеціального закону про громадський контроль. Його нормативну базу становлять окремі норми Конституції та інших законів. Так, згідно із ст. 5 і 38 Конституції України, народ є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні, яку він здійснює безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами.

Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" як одну з форм громадського контролю визначає громадські слухання (ст. 13), у ході яких "територіальна громада має право зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування".

Закон України "Про інформацію" закріплює як обов'язок органів державної влади та органів місцевого самоврядування інформування про свою діяльність і прийняті рішення (ст. 10). Держава гарантує вільний доступ суб'єктів інформаційних відносин до статистичних даних через запит (ч. 3 ст. 13). Кожний учасник інформаційних відносин для забезпечення його прав, свобод і законних інтересів має право на одержання інформації про діяльність народних депутатів, органів державної влади, місцевого самоврядування та місцевої адміністрації (ст. 43). Закон встановлює і відповідальність за порушення законодавства про інформацію.

Закон України "Про об'єднання громадян" (ч. 1 ст. 20) до прав зареєстрованих об'єднань громадян відносить і право отримувати від органів державної влади й управління, органів місцевого самовряду-

вання інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань [5].

Згідно із Законом України "Про звернення громадян", громадяни України мають право звертатись до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, установ та організацій незалежно від форм власності, до підприємств, до засобів масової інформації, до посадових осіб згідно з їх функціональними обов'язками із зауваженнями, скаргами та пропозиціями щодо їх статутної діяльності, заявою чи клопотанням стосовно реалізації своїх соціально-економічних, політичних й особистих прав і законних інтересів та скаргами про їх порушення (ч. 1 ст. 1). Вказані суб'єкти мають розглянути ці звернення та сповістити їхніх авторів про результати розгляду (ст. 14). Причому ці права поширюються і на осіб, які не є громадянами України (ч. 3 ст. 1).

Закон "Про наукову та науково-технічну експертизу" вводить поняття громадської експертизи, яка згідно зі ст. 11 може проводитися в будь-якій сфері наукової та науково-технічної діяльності, що потребує врахування громадської думки, з ініціативи громадськості, об'єднань громадян та трудових колективів на основі договорів на проведення цієї експертизи [5].

А близький за сферою регулювання Закон України "Про наукову та науково-технічну діяльність" передбачає (ст. 18), що органи державної влади можуть залучати громадські наукові організації за їхньою згодою до участі в підготовці та реалізації рішень стосовно наукової і науково-технічної експертизи та у взаємодії з ними інформувати населення про безпеку, екологічну чистоту, економічну та соціальну значущість, екологічні та соціально-економічні наслідки реалізації відповідних програм, проектів і розробок [5].

Чинне законодавство України містить і норми щодо впровадження громадського контролю на рівні трудових колективів та професійних спілок. Зокрема, в Законі України "Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності" (ст. 28) встановлено, що професійні спілки та їх об'єднання мають право одержувати інформацію від роботодавців або їх об'єднань, органів державної влади й органів місцевого самоврядування з питань, що стосуються трудових і соціально-економічних прав та законних інтересів своїх членів, а також інформацію про результати господарської діяльності підприємств, установ та організацій. Крім того, ст. 30 цього Закону передбачає участь профспілок та їх об'єднань в охороні довкілля, захисті населення від негативного

екологічного впливу та проведення ними громадських екологічних експертиз [6].

Законодавча база захисту прав споживачів в Україні нараховує нині понад 40 законів та підзаконних нормативних актів. Зокрема, це ст. 42 Конституції України та Закон України "Про захист прав споживачів", який встановлює права споживачів та визначає механізм їх захисту [7]. Згідно з цим Законом держава підтримує діяльність об'єднань споживачів (ст. 24), які мають право одержувати від органів влади інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань; вносити їм пропозиції щодо розроблення нормативних документів, які встановлюють вимоги до якості продукції; представляти і захищати інтереси споживачів в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування; вносити цим органам пропозиції щодо підвищення якості продукції та з інших питань захисту прав споживачів (ст. 25).

Отже, чинне законодавство визначає форми та методи громадського контролю за якістю товарів, робіт, послуг, що надаються державними, комунальними та приватними установами. Між тим, воно майже не регулює питання громадського контролю за діяльністю політичних партій.

Необхідно відзначити, що громадський контроль над діяльністю політичних партій має свою специфіку. З одного боку, перевірка відповідності рішень і дій політичної партії законодавству, оцінювання своєчасності і якості виконання рішень державних органів покладено, передусім, на державні органи (правовий контроль). З іншого боку, спостереження за дотриманням вимог внутрішньопартійної дисципліни, контроль за дотриманням рішень керівних органів виконавчими органами партії закріплено в статутних документах і здійснюється кожною партією самостійно (внутрішньопартійний контроль).

Громадський контроль у сучасному суспільстві є не менш важливим, оскільки не тільки сприяє розвитку демократії й захисту прав і свобод особистості, а й легітиматії всього політичного процесу та забезпечує ефективність усіх видів політичних комунікацій.

Слід відзначити, що оцінки можуть бути як позитивними, так і негативними. В останньому випадку державні органи повинні мати право реалізації заходів щодо перевірки інформації, що надійшла, і важелі для відновлення порушених прав громадянина на доступ до інформації.

Чинне в Україні законодавство закріплює можливість представників громадськості отримувати інформацію про політичну і фінансову діяльність політичної партії на всіх етапах її існування – це є основою здійс-

нення зовнішнього громадського контролю. Проте підкріплення цих норм законодавства організаційними гарантіями у виборний і міжвиборний періоди існування політичної партії розподілено нерівномірно.

Так, основні повноваження з громадського спостереження за ходом виборів і участю в них політичних партій покладені на офіційних спостерігачів, діяльність яких потрібна для збільшення довіри населення до виборів і є складовою загальноновизнаної системи вільних виборів. Проте здійснення громадянами громадського контролю на виборах не гарантує збереження належної комунікації між політичними партіями і суспільством.

IV. Висновки

Таким чином, можна зробити висновок, що на шляху розвитку в Україні демократичної, соціальної, правової держави громадський контроль є не тільки невід'ємною складовою державного управління та місцевого самоврядування, а й найважливішим чинником розвитку громадянського суспільства. Він потрібен перш за все самій публічній владі, щоб підвищити ефективність своєї діяльності та забезпечити додаткові заходи її захисту від захоплення впливовими політичними й економічними групами. Крім того, для свого успішного функціонування і розвитку влада гостро потребує постійного узгодження своїх дій із суспільними потребами та інтересами, які виражаються населенням як безпосередньо, так і через інститути громадянського суспільства. І громадський контроль є одним з основних засобів такого узгодження.

Література

1. Зотова З.М. Власть и общество: проблемы взаимодействия / З.М. Зотова. – М., 2001. – 250 с.
2. Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / [под ред. проф. С.А. Авакьяна]. – М., 2001. – 194 с.
3. Маштакова Е.А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / Е.А. Маштакова. – Ростов н/Д, 2000. – 210 с.
4. Закон України "Про доступ до публічної інформації" від 13.01.2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – С. 1491. – Ст. 314.
5. Закон України "Про наукову та науково-технічну діяльність" від 13.12.1991 р. № 1977-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 12. – Ст. 165.
6. Закон України "Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності" від 15.09.1999 р. № 1045-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 45. – Ст. 397.

Ісаєв К.А. Громадський контроль над діяльністю політичних партій у системі публічної влади

Анотація. У статті розглянуто питання ролі громадського контролю над діяльністю політичних партій. Розкрито проблеми інституційної бази громадського контролю, форми його реалізації.

Ключові слова: громадський контроль, публічно-правова відповідальність політичної партії, форми громадського контролю.

Исаев К.А. Общественный контроль над деятельностью политических партий в системе публичной власти

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы роли общественного контроля над деятельностью политических партий. Раскрываются проблемы институциональной базы общественного контроля, формы его реализации.

Ключевые слова: общественный контроль, публично-правовая ответственность политических партий, формы общественного контроля.

Isaev K. Public Control Over the Activities of Political Parties in the System of Public Power

Annotation. The article discusses the role of public control over the activities of political parties. Problems of institutional grounds for social control, forms of its implementation are revealed.

Key words: social control, public liability of political parties, forms of public control.

УДК 35.01:65.012.1:519

СИСТЕМНА КРИЗА ТА ЕЛЕКТРОННЕ ВРЯДУВАННЯ**Клименко І.В.**

докторант Національної академії державного управління при Президентові України

I. Вступ

В умовах переходу до інформаційної ери країни світу переживають системну кризу, основу якої становлять неготовність і небажання держави і соціуму проводити трансформуючі, модернізуючі реформи в усіх сферах життєдіяльності країни і суспільства, вироблення нового соціопсихокультурного простору. Якісні перетворення в економічній, соціальній, виробничій, науковій і освітній сферах потребують відповідних трансформацій системи державного управління, основою яких є нові вимоги до змісту, організації, форм і методів управлінської діяльності органів державної влади і місцевого самоуправління. Однією з інноваційних форм і концепцій державного управління на сучасному етапі загальноцивілізаційного розвитку є електронне врядування та як стратегічний напрям розвитку держави – побудова держави загального добробуту, які повною мірою відповідають демократичному, відповідальному та громадянському суспільству. Виникає багато питань щодо потенціалу електронного врядування в контексті вибудови і досягнення стратегічних цілей для розвитку держави і суспільства, вироблення механізмів і методів його реалізації, але безперечно одне – за цією інновацією майбутнє держави і суспільства.

Електронне урядування є предметом дослідження вітчизняних і зарубіжних фахівців у сфері державного управління, слід згадати праці О.П. Голубуцького, О.В. Даніліна, Дж. Демпсі, В.І. Дрожжинова, А.В. Колодюка, Л.В. Сморгунюва, С.А. Чукут, F.-V. Antiroikko, D. Osborne, J. Si. Yong, у яких розглянуто національні особливості формування електронного врядування, методологічні та практичні аспекти впровадження та реалізації складових електронного врядування. Проте не проводилося вивчення електронного врядування як інновації державного управління для подолання системної кризи.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати системну кризу в контексті переходу до постіндустріальної цивілізації, зміни технологічних укладів, архетипічної та соціетальної складової постмодерного суспільства та людини, запропонувати інновації державного управління для подолання системної кризи.

III. Результати

Системну кризу сьогодення країн світу характеризує синергетична циклічна динаміка демографічної, екологічної, технологічної, економічної, державно-політичної, соціокультурної сфер життєдіяльності держави і суспільства, а також загальноцивілізаційна криза переходу індустріальної цивілізації до постіндустріальної/інформаційної цивілізації, головними відмінностями якої є: провідна роль суспільних і гуманітарних наук (надають людині та суспільству методологію для усвідомлення себе і своєї місії); орієнтація на раціональну коеволюцію суспільства і природи; пріоритет духовної сфери і формування суспільства, що базується на знаннях, а не тільки на виробничих потужностях, економічному базисі, ринкових відносинах; створення інтегрального соціокультурного устрою.

Для системної кризи характерним є постійне, некероване накопичення соціальних, управлінських патологій, дисфункцій, проблемних ситуацій у всіх сферах життєзабезпечення країни, держави, суспільства, причому вся ця система суперечностей саморозвиваються і її можна усунути тільки через вироблення, прийняття і впровадження комплексних державно-управлінських рішень, спрямованих на системне вирішення згаданих проблем.

Однією з можливих причин загострення системної кризи є факт нерозуміння і заперечення її системності політичними лідерами, правлячою елітою, державними діячами та посадовцями, суспільством. Зауважимо, що системна криза ототожнюється з некомпетентністю, неефективністю та історичною нелегітимністю державної влади в країні, влади, яка не здатна бути відповідальною за сьогодення і майбутнє країни, суспільства [6].

В ціннісному розумінні системна криза свідчить про необхідність пошуку і прийняття сенсу існування людини, особистості, суспільства, країни. І в цьому відношенні влада повинна відшукати і запропонувати ідеологічні, культурні міфологеми, національні ідеї, спрямовані на стратегічну самоідентифікацію суспільства. Всі традиційні соціальні та політичні теорії, парадигми, концепції і моделі в перехідні періоди спрацьовують хаотично та неефективно, не реагують на

динамічні зміни в державі та суспільстві, стають ілюзорними або віртуальними. Першим кроком виходу з цієї ситуації є кардинальне, архетипове переформатування цінностей, пошук сакрального сенсу життя людини, суспільства, нації, держави. Системна криза перш за все є кризою державної влади, яка не здатна: брати на себе відповідальність за країну і суспільство; запропонувати інноваційну соціокультурну концепцію розвитку країни і суспільства, що підтримувала б стратегічну самоідентифікацію окремої людини та суспільства; зосередитися на розв'язанні проблем у всіх сферах внутрішньої та зовнішньої політики, економіки, соціокультурних та ціннісних перетвореннях (у кращому випадку державна влада сконцентрована на вирішенні питань безпеки, економіки, зовнішньої політики).

Загальна теорія систем доводить, що шукати вихід із системної кризи методами, які пропонуються і застосовуються самою системою, безперспективно: будь-які рішення щодо подолання кризи тільки загострять кризу, переводячи її в стан ще меншої потенційної енергії (ще глибша потенційна "яма"), і, будь-які дії, які не вирішують системної кризи, а тільки використовують ресурси, збільшують глибину потенційної "ями". Всі спроби вирішення окремо взятих проблем (економічних, соціальних, політичних, владних, психологічних, ідеологічних, інтелектуальних тощо) без їх системного взаємозв'язку з іншими суперечностями, будуть призводити до зростання конфліктного потенціалу системної кризи. Вихід з кризи, що базується на дотриманні вироблених правил гри, неможливий, і тільки їх порушення дає позитивний ефект при руйнуванні системи задля інноваційних перетворень. Системна криза в управлінні державою завжди зумовлена і підтримується колективною ментальністю владної еліти, представники якої розуміють складність проблеми, необхідність зміни внутрішньо- і зовнішньоекономічного, політичного, ідеологічного курсу, небезпеку бездіяльності/імітацію дій (і будь-яке оцінювання ефективності управління є аномальним), але в рамках системи неспроможні до результативних дій. Колективна ментальність жорстко окреслює межі всім можливим інноваціям, потенційно здатним перемогти кризові явища, і причиною таких тенденцій є факт породження кризи колективною ментальністю і її несумісності з безкризовим розвитком [6].

Тобто системна криза є мірилом адекватності нового рівня проблемних явищ та інтелектуального рівня політичної, управлінської еліти, інституцій, офіційної влади та опозиції.

Завершення системної кризи може знаменувати якісну трансформацію суспільства до інформаційного, перехід до постіндустрі-

альної ери і закономірності такого переходу керовані глобальним середовищем.

Перехід від авторитарних і тоталітарних форм державного управління до демократичних форм урядування потребує не просто вивчення і запровадження досвіду розвинених держав світу в політичній, економічній, правовій сферах, а і втілення в життя духовних цінностей західних держав, без яких не будуть мати успіху жодні економічні або політичні реформи. Саме гуманізм, який виявляється в таких цінностях, як індивідуалізм, солідарність, справедливість, свобода, є однією з найважливіших ознак західного суспільства. Він є основою і суттю нової парадигми розвитку держави та суспільства, центром уваги якого є людина як найвища цінність, мета і головна умова суспільного розвитку [7, с. 4]. Справедливість передбачає кожному рівні шанси на самовизначення. Солідарність зобов'язує кожного використовувати свою свободу, дотримуючись відповідальності перед тим чи іншим суспільством як його члена. Свободу можна розглядати як право на самостійний розвиток особистості відповідно до основних цінностей, кожна людина повинна володіти матеріальними засобами – економічними, соціальними і культурними – для життя на основі особистої відповідальності [7, с. 21, 26]. Якраз принцип особистої відповідальності покладено в основу модернізованої концепції "держави загального добробуту", згідно з якою держава не надає соціальну допомогу, а лише створює сприятливі умови для забезпечення людиною своїх потреб самостійно й ініціює недержавні організації до здійснення благодійної діяльності. Таким чином, на зміну "державі загального добробуту" має прийти "суспільство добробуту" або "держава можливостей". Характерними рисами такої держави є значне розширення мереж громадських (приватних, церковних, благодійних) і комунальних інститутів, покликані надавати соціальні послуги, таким чином держава знімає з себе тягар витрат на соціальні заходи і перекладає їх на громадянське суспільство. Соціальні реформи будуть успішними лише за умови взаємопов'язаності влади, політики, моралі, соціальної етики, права із загальнолюдськими гуманістичними цінностями. Тобто структуру соціальних реформ становлять такі компоненти, як: економічні реформи, квінтесенцією яких є зміни у відносинах власності, податкова, земельна, грошова реформи; політичні реформи – зміна політичної системи, поява нових суб'єктів політичного процесу, адміністративна реформа, реінжиніринг бюрократичного апарату, реформування виборчого законодавства; соціокультурні реформи – освітня реформа як інструмент ідеологічного забезпечення нової соціально-економічної системи та її відтворення у прийдешніх поколіннях, нові норми соціального контролю, що базуються на незалежності громадянської думки,

перетворення у сфері духовного життя суспільства. В монографії Е.А. Афоніна, О.М. Бандурки, А.Ю. Мартинова [2, с. 71–72] зазначається, що структура соціальних реформ на певних стадіях історичного розвитку суспільства є принципово різною. Найбільш адекватною моделлю для дослідження динаміки та статичності процесів є універсальний епохальний цикл, що складається з чотирьох періодів розвитку: двох нормативних (стійких) періодів – “інволюція” та “еволюція” і двох перехідних (кризових) періодів – “коеволуція” і “революція”. На фазах циклу – інволюції та еволюції – зберігаються існуючі системи соціального контролю, реформи мають “косметичний” характер та спрямовані на вдосконалення та поліпшення існуючих механізмів соціального контролю. На еволюційній стадії розвитку циклу накопичуються соціальні інновації, які в майбутньому приводять до якісних змін у стані соціальної статичності та динаміки, формуючи нову модель соціальної держави.

Системна криза також видозмінює та переформатовує ключовий елемент суб’єктивної реальності – людську ідентичність. Так, в епоху постмодерну вона трансформується із соціальної ідентичності (ототожнення людини із соціальними групами та спільнотами) в соціетальну (психосоціальну) (ототожнення людини із самою собою в контексті цілісності та безперервності власного розвитку). Соціетальна ідентичність означає неподільність і спадковість соціального (соціально-матеріального) та психологічного (соціально-ідеального, символічного) світів. Зазначені види ідентичності супроводжують будь-яку суспільно-історичну епоху, а домінування соціального або соціетального модусу визначає характер тієї суспільно-історичної епохи, в якій існує держава і суспільство [1, с. 267]. Якраз інноваційна психосоціальна культура перетворюється на джерело (і водночас на засіб запобігання незворотності) подальших суспільних реформ, вона є надійним засобом гармонізації внутрішнього життя соціуму, запорукою його самоприйняття й подальшого розвитку. Соціетальна ідентичність зумовлена, зокрема, архетипічними образами, які, у свою чергу, детермінують процеси сприйняття реальності, стимулюють певну модель поведінки людини і соціуму. Адже немає більш сталого і відносно незмінного, ніж психіка соціального суб’єкта – особистості, суспільства, цивілізації. Ані політика, ані економіка, ані технологія чи будь-який технологічний аспект цивілізації, її культури не можуть змагатися за рівнем фундаментальності і відносної сталості, яким характеризується психіка і психологія соціального суб’єкта [3]. Саме психосоціальний, або соціетальний фактор ніби у фокусі зосереджує і відображає всі складнощі й перипетії сучасних суспільно-історичних змін; успіх суспільних реформ лежить у площині відносин, що складаються між матеріальним та ідеаль-

ним, зовнішнім і внутрішнім, психічним і соціальним у людській природі, а конфлікти, що супроводжують суспільні перетворення та реалізацію державно-політичних рішень, зосереджені переважно у психокulturі політико-управлінської еліти та соціуму. Кожному соціальному суб’єкту притаманні базові архетипи з різним ступенем їх прояву. Для опису проявів базових архетипів у характері та поведінці суб’єктів застосовують бінарні шкали “екстраверсія/інтроверсія”, “емоційність/прагматичність”, “ірраціональність/раціональність”, “інтуїтивність/сенсорність”, “екстернальність/інтернальність”, “екзекутивність/інтенціональність”, кожна з яких є наслідком, історичним результатом того, що не раз повторювалося в поведінці окремих людей і долі цілої нації. Самобутність, або національний характер, менталітет тощо – це те найсильніше і найприродніше в життєпроявах народу, що історично забезпечувало виживання і розвиток, збереження здатності соціуму повернутися до самого себе. В праці [3] автори зазначають, що “за шкалою “екстраверсія/інтроверсія” суспільство може бути оцінено з точки зору рівня його орієнтованості на цінності оточуючого світу (екстраверсія) чи на власні цінності (інтроверсія). При цьому завищений рівень його екстравертованості може свідчити про експансивність і агресивність суспільства чи певної його частки відносно інших, про легковажність, безвідповідальність і слабкість духу щодо вирішення власних внутрішніх проблем. І навпаки, надвисокий рівень інтровертованості свідчить про закритість і небажання вести діалог з іншими людьми, групами людей, країнами і народами. В цілому ж та чи інша надмірність рівня сформованості зазначених соціетальних ознак може свідчити як про силу, так і про слабкість суспільства; показник “екстернальність/інтернальність” відображає особливості механізмів соціального контролю: його орієнтованість на зовнішні (суспільні) чи внутрішні (індивідуальні) форми відповідальності, контроль чи самоконтроль. Проведений авторами моніторинг проявів архетипів для України, відображає пасіонарність владно-політичної еліти та “перехідний” стан властивостей керівних кадрів держави, зокрема, “екстраверсія” (41,5%) налаштовує їх на застарілі матеріальні ресурси творення державної політики; позбавляє змоги реалістично оцінити зміни в сучасному суспільстві, зокрема нове місце і роль у ньому людини і в цілому суб’єктивного чинника як базового не тільки для реалізації, а і для творення державної політики і суспільно-політичних реформ; “інтуїтивність” (72,7%) свідчить, що в контексті творення державної політики вони все ще віддають перевагу “глобальним”, “універсальним”, “інваріантним”, “абстрактним” способам мислення і дії. Саме це віддає сучасну владно-політичну еліту від прак-

тичних аспектів подолання системної кризи, реалізації суспільних реформ; "прагматичність" (16,4%), яка за своєю природою налаштовує людей на прийняття утилітарних цінностей, що лежать у площині сучасних європейських орієнтацій, поки що охоплює недостатню частку керівних кадрів. Також слід згадати про процеси формування "нової" людини в інформаційну постмодерну добу. Так, "універсальну, одномірну, економічну людину" епохи модерну, орієнтовану на задоволення власних матеріальних потреб, заміщує "людина раціональна", життєдіяльність якої зумовлюється знаннями власного професіоналізму і компетентності, власного інтересу та власного правового поля. Людину постмодерну відзначає багатоплановість, творчість, окреслена індивідуальність, її рушійною силою є необхідність подолання соціально-економічного і політичного відчуження, звільнення від знеособлюючої масовості індустріального суспільства, самореалізація і самоствердження у творчій діяльності в будь-яких сферах життєдіяльності країни та суспільства. В цій площині людина є носієм знань і метою соціокультурного розвитку. Якщо розглядати державного службовця інформаційної епохи, то він виступає фахівцем, здатним вирішувати проблему цілісно та багатопланово, і весь процес аналізу, пошуку, вироблення, прийняття і впровадження управлінського рішення щодо розвитку територій і суспільства охоплює проблему в контексті природи її виникнення, фаз і напрямів розвитку, ресурсної бази, альтернативних шляхів подолання і в подальшому запобігання виникненню кризових явищ. Доцільним було б створення в майбутньому прошарку державно-управлінського соціального інтелекту, який реалізується через мережеву взаємодію; формування інформаційного динамічного середовища віртуального моделювання процесів подальшого розвитку людини, суспільства, держави, цивілізації, що супроводжується процесами патологій і кризових станів; соціальної пам'яті; інтелектуальної еліти, що продукує нові ідеї та знання; спеціалістів-кібернетиків, інтелектуального ринку.

В постіндустріальну добу одним з фундаментальних принципів демократії і необхідною умовою суспільного розвитку є вільний доступ до інформації всіх верств суспільства, кожного громадянина (закритість інформації супроводжує авторитарні та тоталітарні режими). Інформація в постіндустріальному суспільстві виступає каталізатором трансформаційних змін у державі і суспільстві; формує "інформаційну свідомість"; виступає товаром, засобом праці та прибутку, ресурсом послуг і знань; інструментом стабільного розвитку суспільства, злагоди в ньому. Культурна цінність інформації сприяє розвитку людини, її самоідентифікації.

Сьогодення можна охарактеризувати співіснуванням трьох парадигмальних під-

ходів і практик у життєдіяльності суспільства, таких як: класична (лінійна, картезіанська), неокласична (організмична, спенсерівська) та постнеокласична (системна). Системна парадигма виокремлює три вбудовані парадигми: інформаційну, культурно-ціннісну та соціальну. В лінійній парадигмі держава домінує над суспільством, вона є замкнутою та самодостатньою. Від імені держави виступає правляча еліта. Права суспільства на владу формалізовані у вигляді державних інституцій. Організмична парадигма передбачає права суспільства на владу, що формалізуються у вигляді представницької демократії. Сучасний інститут держави відповідає лінійній парадигмі, в такому вигляді він працює в історичні періоди авторитарного та демократичного суспільного розвитку, спирається на очікування суспільства. Системна парадигма радикально змінює природу й уявлення про державу та управління. Держава є відкритою системою, від її імені можуть виступати як власна еліта, так і інформаційний соціум, відповідно їм і делегується влада.

Саме рівновагою інформаційності соціуму та власної еліти різняться традиційне та громадянське суспільство. Якраз інформаційність є атрибутом соціальної організації, де генерування, обробка та передача інформації стають фундаментальними джерелами виробництва та влади завдяки новітнім технологічним досягненням [4, с. 43]. Науково-технічна революція сучасності розвивається за такими ключовими напрямками, як: інформатика та електроніка, нові матеріали і біотехнології, машинний інтелект і робототехніка, гена інженерія і надпровідність, гнучке автоматизоване виробництво, яке сприяє появі нових видів товарів та послуг, формує технологічні процеси нової якості та новий технологічний спосіб виробництва, що поступово заміщує індустріальний. П'ятий технологічний уклад (технологічний уклад – це сукупність технічних засобів виробництва товарів і послуг та відповідні їм організаційно-економічні форми господарської діяльності) бере початок з 70-х рр. минулого століття і базується на електроніці, обчислювальній техніці, телекомунікаціях, наукоємних виробництвах, має риси як індустріального, так і постіндустріального способів виробництва, і є перехідним. Інформаційному суспільству адекватним є шостий технологічний уклад, основу якого становитимуть нанотехнології, генні інженерія та медицина, нетрадиційна енергетика, нейротехнології [6, с. 273–275].

Підсумовуючи проведений аналіз системної кризи та особливостей перехідного стану держави, соціуму, людини до інформаційної ери, слушним є запитання: яка інноваційна форма державного управління

може відповідати процесам переходу та виходу із системної кризи? Відповідь на це питання очевидна – такою формою є електронне врядування та його архітектонічні складові: інтегрована система електронного документообігу з електронним цифровим підписом, інтегровані інформаційно-аналітична система, експертні системи та системи підтримки прийняття рішень, інформаційні портали органів державної влади та місцевого самоврядування, електронні державні послуги, електронні державні закупівлі, компоненти електронної демократії.

Розбудова електронного врядування пов'язана з ефективною взаємодією функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування між собою, з громадянами та підприємствами, а також якістю та оперативністю внутрішньої роботи кожної державної установи. Основою такої ефективної взаємодії є електронний документообіг та інтегрована система електронного документообігу як засіб підтримки всіх стадій життєвого циклу електронного документа з обов'язковим реквізитом – електронним цифровим підписом. Саме впровадження інтегрованої системи електронного документообігу є одним із засобів оперативного вироблення управлінського рішення щодо об'єктів управління (підприємства, установи, території, громади, держави, суспільства) з можливістю врахування пропозицій та зауважень громадян; надання електронних персоналізованих державних послуг бізнес-структурам та громадянам; інтерактивного функціонування порталів органів державної влади та місцевого самоврядування; персоналізованого надання інформації; запровадження прозорості та підконтрольності в систему державного управління. За таких умов громадяни стають більш відповідальними за свої відносини з державними органами на основі відновлення довіри до державного сектора. Трансформаційні процеси ставлять перед органами законодавчої влади безліч нових проблем, серед них – ідентифікація громадян і посвідчення їхньої особистості, конфіденційність, захист даних, питання юрисдикції в кіберпросторі, оподаткування електронної комерції, кіберзлочинність і кібертероризм. Держава повинна створювати гнучке законодавство, породжуючи довіру громадян до всіх видів електронних операцій і зберігаючи рівновагу між необхідністю економічного розвитку і забезпеченням конфіденційності інформації. Широка інформатизація відносин державних органів влади із суспільством, у кінцевому рахунку, може привести до виникнення "прямой демократії" без проміжних ланок, де втрачається і спотворюється інформація. На місцевому рівні муніципальні органи вже зараз підтримують дебати, дискусійні фору-

ми і голосування в Інтернеті, і це допомагає місцевим органам у прийнятті рішень.

Основними завданнями кардинальної, довготермінової інновації – електронного врядування (e-governance) – є такі: організація інформаційних комунікацій між суб'єктами державної влади всіх рівнів, створення централізованих баз даних з технологіями розподіленої обробки даних для забезпечення роботи та електронного документообігу на всіх гілках влади та структурних підрозділах влади; надання повного спектра інформаційних послуг державними органами всім категоріям громадян електронними засобами в доступній та зручній формі без часових та просторових обмежень; сприяння розвитку електронного ринку товарів та послуг в інтересах забезпечення державних замовлень, організації тендерів, ефективності управління виробництвом та реалізацією товарів і послуг з метою зростання конкурентоспроможності вітчизняних виробників на міжнародному ринку; впровадження електронної демократії як форми забезпечення прозорості, довіри взаємовідносин "громадянин – держава", "приватний бізнес – держава", "громадські організації й інститути – держава", відкритості державного управління для громадянського та суспільного обговорення, контролю та ініціативи; підвищення якості життя громадян за рахунок удосконалення системи соціальних послуг, системи охорони здоров'я, надійного забезпечення правової та особистої безпеки, збільшення можливостей для освіти, екологічної безпеки; функціонування системи електронного голосування як форми забезпечення прозорості у взаємовідносинах "виборець – депутат".

Зазначена інновація є стратегічною і комплексною та виступає як концепція здійснення управління державою з елементами масштабного перетворення суспільства. Зміна нормативно-правової бази, освітніх акцентів, принципів формування і витрат бюджету, вироблення нових форм суспільного договору, побудова "держави загального добробуту", перерозподіл зон пріоритетної компетенції державних і громадських структур, оновлення та розширення соціокультурних, ціннісних парадигм розвитку людини, суспільства, держави є основою для якісного вирішення кризових проблем, розробки цілей, засобів і стратегій життєдіяльності держави, суспільства, людини в інформаційну епоху.

IV. Висновки

Всебічний аналіз природи системної кризи країн світу дав змогу розглянути її як необхідну перехідну фазу формування нового шостого технологічного укладу, соціальної ідентичності з акцентом на базові архетипи інформаційної ери людської цивілізації.

Держава та регіони

Одним з варіантів виходу країни з глибинної системної кризи є наскрізне впровадження інновацій як у сферу державного управління, так і в усі сфери життєдіяльності окремої людини та суспільства в цілому. Запровадження електронного урядування, побудова держави загального добробуту є метою і стратегією подальшого відродження і розвитку країни і соціуму. Напрямом подальших наукових досліджень є розроблення тактичних і стратегічних алгоритмів “якнайкращого” виходу з кризи і переходу до сталого розвитку, вироблення нових парадигм управління.

Література

1. Людська ідентичність та особливості її впливу на політику й державне управління [Електронний ресурс] // Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / [авт. кол.: Е.А. Афонін, Я.В. Бережний, О.Л. Валецький та ін. ; за заг. ред. В.А. Ребкала, В.А. Шахова, В.В. Голубь, В.М. Козакова] ; Нац. академія державного управління при Президентові України. – К. : НАДУ, 2010. – С. 265–289. – Режим доступу: http://lib.rada.gov.ua/static/about/text/Konzept_zasadi.pdf.
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, Від. інф.-бібл. забезпечення Апарату Верховної Ради України. – К. : ПАРАПАН, 2002. – 352 с.
3. Афонін Е.А. Психокультура України: “помаранчевий перехід” [Електронний ресурс] / Е.А. Афонін, О.А. Донченко, В.О. Антоненко // Соціальна психологія. – 2006. – № 4. – С. 77–93. – Режим доступу: <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=6&n=60&c=1281>.
4. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество, культура / М. Кастельс ; [пер. с англ. ; под науч. ред. О.И. Шкаратана]. – М. : СЕУ, 2000. – С. 43.
5. Кузык Б.Н. Россия и мир в XXI веке / Б.Н. Кузык. – М. : Ин-т экономических стратегий, 2006. – 640 с.
6. Султанов Ш. Этюды системного кризиса [Электронный ресурс] / Ш. Султанов // Завтра. – 2006. – № 30. – Режим доступу: <http://www.zavtra.ru/cgi/veil/data/zavtra/06/662/42.html>.
7. Четверікова Л.О. Сучасна парадигма метасоціального інституту: історико-теоретичні виміри соціальної держави / Л.О. Четверікова, Ю.О. Привалов. – Л. : Астролябія, 2007. – 152 с.

Клименко І.В. Системна криза та електронне врядування

Анотація. Проаналізовано системну кризу в контексті переходу до постіндустріальної цивілізації, зміни технологічних укладів, архетипічної та соціетальної складової постмодерного суспільства та людини. Запропоновано інновації державного управління – складові електронного урядування для подолання системної кризи.

Ключові слова: системна криза, системна парадигма, постіндустріальне суспільство, постмодерне суспільство, соціальна держава, архетипіка, соціетальність, інновації державного управління, електронне врядування.

Клименко И.В. Системный кризис и электронное управление

Аннотация. Проанализирован системный кризис в контексте перехода к постиндустриальной цивилизации, смены технологических укладов, архетипической и социетальной составляющей постмодерного общества и человека. Предложены инновации государственного управления – составляющие электронного управления для преодоления системного кризиса.

Ключевые слова: системный кризис, системная парадигма, постиндустриальное общество, социальное государство, постмодерное общество, архетипика, социетальность, инновации государственного управления, электронное управление.

Klymenko I. System Crisis and E-governance

Annotation. A system crisis is analysed in the context of passing to postindustrial civilization, changing of the technological modes, archetypic and societal of constituent of postmodern society and man. The innovations of state administration (e-governance) are offered for overcoming of system crisis.

Key words: system crisis, system paradigm, postindustrial society, social state, postmodern society, archetypica, societality, innovations of state administration, e-governance.

УДК 351.338.88

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТРАХОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЕКСПОРТНИХ ОПЕРАЦІЙ

Литвин П.В.

аспірант Національної академії державного управління при Президенті України,
генеральний директор страхової компанії "НАСТА"

I. Вступ

На сьогодні до базових пріоритетів зовнішньоекономічної політики України належать посилення конкурентного становища товарів українського виробництва на світовому ринку, збільшення експорту в кількісному виразі та покращення його структури. З огляду на те, що в зазначеній сфері існує ряд невирішених проблем, постає питання створення ефективної системи підтримки та регулювання експорту. Зокрема, важливим важелем впливу на експорт можна вважати страхування експортних операцій.

Слід зазначити, що в теорії страхування накопичено багатий досвід і створено певні наукові традиції, написано немало теоретичних праць. Однак досі не проаналізовано страховий ринок як цілісну систему, особливо в частині зовнішньоекономічних зв'язків, що загалом підпадає під дію державного регулювання й володіє механізмом саморегулювання.

Ці питання вивчають як вітчизняні, так і зарубіжні дослідники. Широке коло питань державного регулювання страхової діяльності, зокрема зовнішньоекономічної, висвітлено в працях В. Базилевича [9], К. Базилевич [9], Я. Белінської [2], М. Дідківського [3], О. Залєтова [11], С. Осадця [10], А. Старостіної [9], О. Філонюка [8; 11; 12] та ін. [1; 4; 8; 13].

Однією з головних причин, що стримують експорт продукції та послуг, є відсутність в Україні системи страхування й гарантування експортних кредитів.

За інформацією Міністерства фінансів України, страхування кредитних ризиків у країні становить лише близько 4% від загального обсягу страхових послуг (інформація про частку застрахованих кредитів, що підтримують довгостроковий експорт, відсутня).

Водночас, за інформацією Національного банку України, українські банки на сьогодні мають надлишкові кредитні ресурси, які не надаються вітчизняним підприємствам через відсутність державної системи страхування політичних та довгострокових комерційних ризиків.

II. Постановка завдання

Метою статті є висвітлення основних проблем поєднання підприємницької актив-

ності й державного регулювання при посередництві страхових компаній у сфері експортних операцій.

III. Результати

У структурі українського експорту основна частка припадає на продукцію чорної металургії, хімічної та пов'язаних з ними галузей промисловості, а також окремих сировинних ресурсів. Основна частка в експорті припадала на неблагородні метали та вироби з них (39,9%), продукцію машинобудування (17,3%), мінеральні продукти (13,2%), продукцію АПК та харчової промисловості (10,6%), продукцію хімічної промисловості та пов'язаних з нею галузей (9,9%). Сировинний експорт є досить чутливим до світових тенденцій.

Водночас Україна має потужний науково-промисловий потенціал, який, на відміну від більшості країн світу, не має відповідної інституціональної й фінансової державної підтримки для просування на світові ринки. Українські банки також не можуть кредитувати обігові кошти машинобудівних підприємств через високі комерційні та політичні ризики, пов'язані з довгостроковими термінами повернення коштів і через надвисокі процентні ставки, що робить українські товари неконкурентними на світових ринках.

Відтак, існує нагальна необхідність створення інституціональної основи для державної підтримки впровадження фінансових інструментів розвитку високотехнологічного експорту, що забезпечить паритетність у просуванні вітчизняних товарів на світові ринки.

У сучасній міжнародній торгівлі свою ефективність підтвердила державна підтримка експорту, яка здійснюється через експортні кредитні агентства (ЕКА). ЕКА – це прийнята в міжнародній практиці загальна назва установ (окремих страхових агентств, банків або департаментів міністерств), які впроваджують державну політику підтримки експорту шляхом застосування фінансових інструментів розвитку експорту, здійснення страхування експортних кредитів від комерційних і некомерційних ризиків та надання гарантій.

На сьогодні подібні агентства функціонують у понад 70 країнах світу, у тому числі

Держава та регіони

майже в усіх країнах Східної Європи (Польщі, Чехії, Угорщині, Болгарії, Словаччині, Румунії, Словенії, Хорватії), а також у Литві та Естонії.

На ЕКА покладено завдання страхування та гарантування експортних кредитів з метою успішного просування продукції підприємств на міжнародні ринки й підтримку інвестицій за кордоном. Найбільшими в Європі є німецьке ЕКА Euler Hermes Kreditförsicherung, французьке Coface, нідерландське Atradius, норвезьке GIEK, іспанське CESCE, бельгійське ONDD, польське KUKE тощо. ЕКА працюють згідно з міжнародними правилами і принципами, закріпленими Консенсусом країн – членів ОЕСР й угодами згоди Бернського Союзу [5].

При цьому кредитування під гарантії ЕКА відбувається за двома схемами. Перша передбачає кредит вітчизняному банку для фінансування контракту національного експортера, згідно з другою – кредит експортеру надає іноземний банк-кредитор під гарантії вітчизняного банку. Вибір схеми залежить від рівня довіри до банку або експортеру з боку банку, що фінансує, та ЕКА.

Україна, на відміну від усіх головних торгових конкурентів (Росія, країни ЄС, Центральної і Східної Європи), не має власної системи страхування й гарантування експортних кредитів, тому не може стимулювати експорт високотехнологічної продукції на умовах відстрочки платежів. Це робить продукцію вітчизняного машинобудівного комплексу неконкурентоспроможною на світових ринках і в міжнародних тендерах та не дає можливості банкам і підприємствам експортувати українську продукцію шляхом надання товарних кредитів з боку України.

В Україні функції державної підтримки національного експорту виконує Укрексімбанк. Спочатку на банк покладалися функції, аналогічні функціям західних банків, що спеціалізуються на фінансуванні зовнішньої торгівлі, включаючи кредитування експортерів. Але на практиці Укрексімбанк функціонує як універсальна фінансова установа.

Усі ЕКА керуються у своїй діяльності міжнародними правилами й принципами, головні з яких закріплені так званим Консенсусом (рекомендації щодо надання та страхування експортних кредитів, що офіційно підтримуються державою) країн – членів Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), а також договорами порозуміння Бернського Союзу. Ці правила є офіційно визнаними Світовою організацією торгівлі (СОТ) правилами державної підтримки кредитування і страхування експорту на основі залучення бюджетних коштів.

Система страхування експортних кредитів є важливим чинником стимулювання експортної діяльності й діє в багатьох країнах

світу за підтримки держави. Розробка зазначеного проекту закону України зумовлена необхідністю нових державних підходів щодо забезпечення підтримки експортних операцій через товарне кредитування, лізинг, експорт інвестицій і технологій.

Залишаються неврегульованими такі питання:

- інституалізація системи державної підтримки страхування та кредитування експорту;
- визначення термінів і понять, які використовуються в міжнародній практиці застосування фінансових інструментів розвитку експорту;
- створення правової бази надання гарантій незмінності пропозицій українських підприємств за участю в тендерах за кордоном та використання для цього бюджетних коштів;
- визначення порядку страхування експортних кредитів, часткової компенсації ставки за кредитами банків, що надаються українським товаровиробникам для здійснення експорту та іноземним споживачам для придбання українських товарів;
- фінансове забезпечення реалізації державної політики підтримки страхування та кредитування експорту.

При страхуванні експортних операцій відшкодуванню підлягають ризики, які настали в разі страхових наслідків на умовах, зазначених у страховому полісі. Їх поділяють на комерційні та некомерційні.

На сьогодні в Україні ще не реалізується такий напрям стимулювання зовнішньоекономічної діяльності, як державне страхування експортних кредитів від комерційних та політичних ризиків.

Це призводить до таких недоліків:

- несприятливі умови одержання кредитів;
- складність отримання кредиту експортером через високу ймовірність невиконання контракту;
- низька мотивація експортерів і боязнь брати кредити;
- сплата експортером значних страхових сум під час страхування в комерційних установах, що не стимулює його здійснювати експортні операції.

Крім того, необхідність створення системи страхування експортних кредитів зумовлена ще й тим, що українські банки вже сьогодні мають надлишкові кредитні ресурси, які не надаються вітчизняним підприємствам через відсутність державної системи страхування політичних та довгострокових комерційних ризиків. Саме страхування кредитів є однією з передумов ефективного стимулювання експорту, оскільки полегшить доступ підприємств до різних кредитів: ная-

вність страхового поліса, що покриває експортну торгівлю, сприятиме видачі кредиту банком, оскільки захищає як експортера, так і банк.

Головна увага при вивченні питання страхування експортних операцій має бути приділена саме ролі держави в цій діяльності. Для стимулювання експорту держава часто застосовує страхування експортних кредитів, яке здійснюється через державні та напівдержавні організації, а також за допомогою гарантій і доручень уряду. Існування таких форм страхування пояснюється тим, що приватні страхові компанії не в змозі взяти на себе політичні й економічні ризики на тривалий період.

Страхування експортного договору залежить від експортної угоди, платоспроможності імпортера і його гарантії (банку чи уряду).

У цьому випадку експортер може застрахувати ризик неплатежу за допомогою державного страхування на 85–95% суми вимог.

Гарантії видаються при виконанні таких вимог:

- заявник – резидент країни-експортера;
- товари й послуги мають походження країни-експортера;
- імпортер згоден дати аванс у розмірі 15–20% від суми поставки;
- графік погашення заборгованості за середньостроковими та довгостроковими кредитами передбачає декілька дат погашення впродовж строку дії кредиту;
- учасники угоди зобов'язуються своєчасно надавати дані про несвоєчасне погашення кредиту й про можливі збитки;
- дія гарантії починається після сплати збору, що отримує страхова організація.

Міжнародна практика свідчить, що страхування експортного кредитування в країнах – членах ОЕСР забезпечує в середньому до 3% обсягу щорічного експорту, з яких державна підтримка становить орієнтовно 30%. Така підтримка дає змогу експортерам із зазначених країн здійснювати і збільшувати поставки товарів та послуг на нові ринки, навіть з наявним політичним ризиком. Україна досі тільки залучала експортні кредити інших країн, надаючи державні гарантії за зобов'язаннями юридичних осіб – резидентів, що стимулювало іноземних експортерів. Зазначений законопроект покликаний створити аналогічну іноземним систему товарного кредитування для поставки вітчизняних товарів іноземним споживачам. Роль бюджетних коштів при цьому полягає у формуванні резервних фондів для страхування ризиків банків і експортерів [2].

На жаль, в Україні ситуація в цій галузі значно гірша й потребує значних змін. Основними проблемами, які стримують процес

використання системи страхування експорту, є:

- недосконала нормативно-законодавча база;
- необхідність сплачувати страхові внески за рахунок прибутку. Наприклад, у межах проекту Укрексімбанку з розвитку експорту Світовий банк встановив маржу інвестиційних проектів на рівні не нижче ніж 15%. За такої норми прибутку в системі кредитування не беруть участі деякі базові підприємства, зокрема металургійні;
- тривалість процедури. Оформлення страхування експортного кредиту може тривати від двох місяців до півроку залежно від кількості операцій, здійснених до цього контрагентами.

Для того, щоб позбутися таких недоліків, крім того, що вдосконалити законодавчу базу, в Україні необхідно створити спеціальну організацію на зразок експортно-імпортного товариства. Такі товариства за допомогою перерозподілу ризиків серед страхових компаній (у тому числі зарубіжних) змогли б підвищити ймовірність повернення державних експортних кредитів, а також поповнити власні кошти, які в майбутньому можна було б використати для того, щоб страхувати експорт в умовах обмеженої державної підтримки, а потім – узагалі без неї.

Страхування експортних кредитів повинно ґрунтуватися на таких принципах:

1) воно не повинно мати на меті отримання прибутку, оскільки він буде очікуватися в кінцевій ланці, тобто в підприємства-експортера;

2) страхування повинно захищати експортерів від втрат, пов'язаних з комерційними та політичними ризиками, – це створить сприятливі умови для їх діяльності;

3) у першу чергу необхідно страхувати кредити під експорт продукції з високим ступенем переробки та готових виробів;

4) страхування повинно відповідати міжнародним правилам і нормам.

Для запровадження системи страхування експортних кредитів доцільно створити Українське агентство страхування експорту. Можливі різні варіанти його створення. Це агентство може бути:

- підрозділом Міністерства економічного розвитку та торгівлі України;
- установою без статутного фонду;
- акціонерним товариством зі статутним фондом, контрольний пакет акцій якого належав би державі.

Кожен із цих варіантів має свої переваги й недоліки. Перевагою першого варіанта є те, що його реалізація буде здійснюватися з мінімумом додаткових ресурсів, оскільки створюється в рамках діючого Міністерства

шляхом проведення реорганізації. Це забезпечить економію витрат на залучення трудових ресурсів, оскільки управлінський персонал буде складатися з працівників Міністерства, які мають практичний досвід реалізації політики ефективного стимулювання експорту. Недоліком такого утворення є те, що важко буде залучати кошти приватних підприємств чи організацій, оскільки в них низький рівень довіри до державних установ. Крім того, на перше місце не виноситься мета одержання прибутку.

Принципи функціонування установ без статутних фондів передбачають, що за рахунок страхових премій формуються резервні фонди для покриття страхових відшкодувань, кошти для кредитування надаються з бюджету, а статутний фонд заміняє державна гарантія зобов'язань установи. Хоча така система застосовується в ряді країн світу, вважаємо, що для України вона є неприйнятною, оскільки, як і попередня, унеможливує залучення приватних інвесторів.

Акціонерне товариство є установою зі статутним фондом. Його перевагою є те, що в статутний фонд можна залучати кошти приватних інвесторів, залишаючи контрольний пакет акцій державі. Недоліки полягають у тому, що необхідно створювати абсолютно нову структуру, а це вимагає значних коштів і унеможливує використання вже існуючих управлінських ланок.

Проаналізувавши можливі варіанти створення організаційної структури, яка б займалася страхуванням експортних кредитів, можна зробити висновок, що Українське агентство страхування експорту необхідно було створювати у формі акціонерного товариства, контрольний пакет акцій якого належав би державі. Змішана форма власності в такому разі буде більше стимулювати установу ефективно працювати. А поєднання в одній установі функцій кредитування та страхування експорту дасть змогу ефективно перерозподіляти кошти: суми від сплачених страхових премій можна буде частково використовувати на кредитування.

Відтак, статутний фонд Агентства, на нашу думку, повинен був би становити в еквіваленті не менше ніж 15 млн дол. США. До такого висновку можна дійти, проаналізувавши світову практику. Так, у Словенії розміри початкового статутного капіталу національного страхувальника експортних кредитів становив 36 млн дол. США, у Польщі та Угорщині – по 13 млн дол. США, у Чехії – 14,5 млн дол. США, а в Бразилії – 1,5 млрд дол. США [1]. При неможливості виділення такої суми необхідно врахувати, що створення національного страховика передбачає розмір його мінімального статутного фонду, відповідно до Закону України “Про страхування”, в еквіваленті 1 млн євро.

У зв'язку із цим у разі необхідності в державному бюджеті на кожен рік окремим рядком слід було б закладати кошти на фінансування цієї установи. Розрахунки необхідної суми можна провести з урахуванням міжнародного досвіду.

До функцій згаданого Агентства можна віднести:

- страхування експортних кредитів, наданих банками-кредиторами українським експортерам, від комерційних та некомерційних ризиків для забезпечення відшкодування в разі невиконання українськими експортерами зобов'язань за кредитами, наданими їм для забезпечення постачання товарів відповідно до умов зовнішньоекономічного договору (контракту) або на стадії виробничого циклу для забезпечення виробництва продукції за зовнішньоекономічним договором (контрактом);
- страхування українських експортерів від комерційних та некомерційних ризиків для забезпечення відшкодування в разі невиконання іноземним покупцем зобов'язань за зовнішньоекономічним договором (контрактом), за яким не передбачено стовідсоткової попередньої оплати;
- страхування експортних кредитів від комерційних та некомерційних ризиків для забезпечення відшкодування в разі невиконання іноземним покупцем зобов'язань за кредитами (кредитними лініями), наданими йому під зобов'язання закупівлі ним товарів українських експортерів;
- надання гарантійних зобов'язань щодо кредитних ресурсів, необхідних для забезпечення оборотними коштами експортоорієнтованих галузей. Пропонуємо таку градацію гарантій: 50% від вартості – при виробництві експортної продукції, що не має аналогів; 40% – при виробництві й експорті продукції обробної промисловості.

Страхові премії, які сплачуватимуть експортери, слід встановлювати в індивідуальному порядку, залежно від суми кредиту, терміну, країни експорту та галузі виробництва підприємства-експортера.

Щоб страхування експортних кредитів було ефективним, необхідно визначити: види ризиків, які будуть страхуватися; можливі втрати агентства від ризику та механізм страхування.

Можливі втрати агентства будуть компенсуватися з державного бюджету, що зробить його одним з найнадійніших страховиків країни.

Від створення Українського агентства страхування експорту підприємства отримають такі переваги:

- здатність пропонувати сприятливіші умови оплати для клієнтів;
- можливість вільнішого доступу до ринку оборотного капіталу;
- зменшення потреби кредитного забезпечення з боку інших банківських установ;
- захист від ризику фінансових втрат.

Допоки не створено національне ЕКА, українські компанії можуть розраховувати хіба що на періодичну допомогу з боку інших держав. Як було, приміром, у квітні 2009 р., коли українські експортери промислової продукції (особливо, сталі) сподівалися на кошти країн "Великої двадцятки" (G20), які у зв'язку з кризою пообіцяли надавати торгове фінансування компаніям з ринків, що розвиваються. Нагадаємо, що тоді уряди G20 виділили 250 млрд дол. США, які повинні були розподілятися між країнами (включаючи Україну) через Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР), Міжнародну фінансову корпорацію (МФК) та зарубіжні ЕКА. До речі, на думку експертів Інституту Світового банку, погіршення умов торгового фінансування спричинило економічний спад у світі на 10–15% [5].

IV. Висновки

На сьогодні страхування експортних операцій в Україні ще не є досить розвинутим, воно потребує значного вдосконалення і, особливо, підтримки з боку держави. Її політика в цій галузі характеризується досить слабкою урядовою допомогою й недосконалою законодавчою базою. Слід наголосити, що ще на початку 2009 р. на розгляді у Верховній Раді України перебував законопроект, який передбачав створення державної компанії "Українська компанія страхування експорту", що повинна була б страхувати експортні контракти та експортні кредити, та цей проект не було ухвалено.

На наше переконання, страхування експортних кредитів є важливим інструментом стимулювання експорту. Та, на жаль, зараз в Україні воно не використовується, що й зумовило необхідність розробки вдосконаленого механізму стимулювання експорту з використанням страхування. Завдяки реалізації цих пропозицій можна очікувати суттєве зростання обсягу українського експорту та покращення його структури.

Звичайно, викладеним матеріалом не вичерпується сутність досліджуваних проблем. У подальших працях варто детальніше розглянути можливості формування

грошових фондів для реалізації пільгового страхування експортних кредитів.

Література

1. Архипов А.П. О страховании рисков внешнеторговой деятельности / А.П. Архипов, О.П. Прокопович // Финансы. – 2004. – № 2. – С. 35–39.
2. Белінська Я.В. Державна підтримка експорту: зарубіжний досвід та уроки для України / Я.В. Белінська // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 3 (8). – С. 120–131.
3. Дідківський М.І. Зовнішньоекономічна діяльність підприємства : навч. посіб. / М.І. Дідківський. – К. : Знання, 2006. – 462 с.
4. Кравченко М.И. Некоторые аспекты финансирования внешнеэкономической деятельности / М.И. Кравченко // Проблемы развития внешнеэкономических связей и привлечения иностранных инвестиций: региональный аспект. – Донецк : Лебедь : Регион, 2008. – С. 149–151.
5. Під крилом держави [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pumb.ua/ua/pro_bank/presa_pro_bank.
6. Про схвалення Концепції розвитку страхового ринку України до 2010 року : Розпорядження КМУ від 23.08.2005 р. № 369-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ufs.kiev.ua/stories/showlaw.php?id=386>.
7. Осадець С.С. Страхування : підручник / С.С. Осадець. – К. : КНЕУ, 2002. – 599 с.
8. Стратегічне управління страховою компанією : колективна монографія / [В.М. Фурман, О.Ф. Філонюк, О.І. Барановський та ін.]. – К. : КНЕУ, 2008. – 437 с.
9. Страхування : підручник / [за ред. В.Д. Базилевича]. – К. : Знання, 2008. – 1019 с.
10. Страхування : підручник / [керівник авт. колективу і наук. ред. С.С. Осадець]. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : КНЕУ, 2002. – 524 с.
11. Філонюк А.Ф. Страховая индустрия Украины: стратегия развития / А.Ф. Філонюк, А.Н. Залетов. – К. : БИЗОН, 2008. – 448 с.
12. Філонюк А.Ф. Мировая индустрия страхования в современных условиях / А.Ф. Філонюк // Insurance TOP. – 2007. – № 3 (19). – С. 2–9.
13. Шнипко О.С. Экспортно-импортная политика в условиях глобализации / О.С. Шнипко // Финансы Украины. – 2002. – № 5. – С. 9–19.

Литвин П.В. Державне регулювання страхової діяльності у сфері експортних операцій
Анотація. У статті досліджено основні питання державного регулювання страхової діяльності у сфері зовнішньоекономічних відносин. Висвітлено принципи страхування експортних кредитів.

Ключові слова: державне регулювання, страхування, експорт, експортний кредит, банк.

Литвин П.В. Государственное регулирование страховой деятельности в сфере экспортных операций

Аннотация. В статье исследованы основные вопросы государственного регулирования страховой деятельности в сфере внешнеэкономических отношений. Освещены принципы страхования экспортных кредитов.

Ключевые слова: государственное регулирование, страхование, экспорт, экспортный кредит, банк.

Litvin P. State Regulation of Insurance Activities in the Field of Export Operations

Annotation. The article examined the key issues of state regulation of insurance activities in the field of foreign economic relations. The paper highlighted the principles of export credit insurance.

Key words: government regulation, insurance, export, export credit, bank.

УДК 351

ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ В УПРАВЛІННІ
ПРИКОРДОННОЮ СЛУЖБОЮ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА**Максимюк Ю.О.**

аспірант Національної академії державного управління при Президентові України

I. Вступ

Указом Президента України від 19.06.2006 р. № 546/2006 р. схвалено Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України (далі – ДПСУ) на період до 2015 р., що “визначає основні напрямки розвитку ДПСУ і спрямована на створення сучасної прикордонної служби європейського типу, яка гарантовано забезпечуватиме захист національних інтересів на державному кордоні” [4].

Значною мірою ця Концепція спрямована на формування правової бази та регулювання міждержавної політики через етапи реалізації концепції. Вона також спрямована на відображення внутрішньополітичної ситуації та забезпечення зовнішніх відносин, зокрема, з прикордонними державами.

У зв'язку із цим особливої актуальності набуває вивчення та запозичення передового досвіду у сфері організації, структури управління й функціонування системи охорони державного кордону країн – учасниць Євросоюзу, особливо Республіки Польща, кордон якої з Україною визначається “кордоном дружби” [3]. Підсилює необхідність вивчення цього питання ще два аргументи: по-перше, з 2004 р. Польща стала членом Європейського Союзу, а це означає, що його кордон тепер межує з Україною. По-друге, напередодні проведення фінальної частини з футболу Євро-2012 українсько-польське співробітництво в питаннях охорони державних кордонів набуло стрімкого розвитку. Отже, є щонайменше два спільних інтереси, спрямованих на співпрацю прикордонної служби України та Польщі.

Прикордонна варта сприяє в реформуванні ДПСУ в правоохоронний орган, що відповідає європейським стандартам.

Становлення Державної прикордонної служби України як складової Національної безпеки, питання захисту та недоторканості кордонів досліджує чимало вчених і практиків, зокрема: Д.В. Іщенко, М.М. Литвин, В.І. Мельниченко, Б.О. Моця, Б.М. Олексієнко, В.М. Серватюк, А.С. Сіцінський, А.М. Теунов, П.А. Шишолін та ін. Однак немає праць, присвячених вивченню зарубіжного досвіду в системі охорони державних кордонів.

II. Постановка завдання

Метою статті є огляд історії створення Прикордонної варті Республіки Польща, аналіз її організації, функціонування та структури управління, а також характеристика системи підготовки особового складу для охорони державних кордонів РП.

III. Результати

Історичні згадки про перші лінії кордону Республіки Польща відомі у 1918 р. Їх межі було позначено кам'яними блоками, розміром 30х30 см, які виступали над землею на висоті одного метра з викарбуваними літерами та гербами суміжних держав. Поступово почала розвиватись система безпеки на кордоні, яка мала дві складові: Корпус охорони кордону, створений у 1924 р., та Прикордонну варту, засновану в 1928 р. [12].

Корпус охорони кордону, підпорядкований Міністерству внутрішніх справ, відповідав за східну й північно-східну ділянку кордону. Його основними завданнями було не допустити незаконного перетину кордону, забезпечувати охорону прикордонних об'єктів.

Прикордонна варта підпорядковувалась Міністерству фінансів і відповідала за захист західної, північно-західної та південної частин кордону. Завдання Прикордонної варті – боротьба з незаконним перетином кордону на прикордонних водах (“прикордонними водами” вважаються ріки, канали, а також озера, через які пролягає державний кордон [13]) та захист громадської безпеки.

Закінчення Другої світової війни дало початок новому розділу в історії захисту державного кордону. Вважаємо цей процес об'єктивним, оскільки відбулися географічні зміни території, що зумовили визначення нових прикордонних меж. Відразу ж після війни, 13 вересня 1945 р. було створено Прикордонні війська [12]. Зміна кордонів привела до розширення функцій структури. Насамперед, вони здійснювали захист кордонів через організацію прикордонного контролю, виявлення правопорушень, забезпечення громадського порядку в районі перетину кордону та прикордонної зони, захист державного кордону, дотримання міжнарод-

них договорів про правові відносини тощо. Втім, з'явилися нові завдання: захист морських кордонів держави, запобігання транс-портуванню зброї, вибухівки, боеприпасів, шкідливих хімічних речовин та радіоактивних матеріалів, наркотиків і психотропних речовин, нелегальних мігрантів на державному кордоні, транскордонному забрудненню. Але Прикордонні війська не були готові до нових завдань як з боку організаційної структури, так і спеціальної підготовки.

Враховуючи очевидні вже тоді тенденції в прикордонній злочинності, почалося розширення прикордонної інфраструктури – застав та контрольно-пропускних пунктів. Була посилена фізична охорона кордону, зокрема, шляхом збільшення числа патрулів і розширення оперативних дій. Було прийнято рішення про модернізацію оснащення та пристосування техніки до нових методів виконання завдань, враховуючи поліцейський характер нового формування [7].

У період зміни внутрішньополітичної та геополітичної ситуації на початку 90-х рр. XX ст. актуалізувалося питання про підготовку висококваліфікованих кадрів для прикордонної служби. Важливо було реорганізувати не тільки прикордонну службу, а й професійну освіту. Восени 1990 р. Війська охорони кордону завершили діяльність. Польський парламент ухвалив Закон “Про охорону державного кордону”, і 16.05.1991 р. створено єдине обмундироване та озброєне формування для охорони державного кордону на суші та морі – Прикордонну варту Республіки Польща [13].

Одним із перших завдань, поставлених перед Прикордонною вартою, було розробити нормативно-правову базу для функціонування Прикордонної вarti. Це вказувало на перехід від воєнізованого формування до правоохоронного органу європейського типу, розгортання сучасної інфраструктури за європейським стандартом. Одночасно із цим відбувалося всебічне технічне переоснащення. На новий якісний рівень було виведено системи зв'язку та інформатизації.

Суттєвою складовою реформ були й кадрові питання та навчальна підготовка. Вони полягали у формуванні нових підходів добору та підготовки персоналу. Важливим аспектом перетворень став перехід на контрактну основу служби. Сьогодні Прикордонна варта налічує понад 16 тис. службовців та 4 тис. цивільних працівників [7].

Належна увага з боку держави питанням забезпечення охорони державного кордону пов'язана з виконанням головних функцій держави. Кожна держава має певну систему управління охороною кордону та контролю за прикордонним рухом. Організація безпеки державного кордону Республіки Польща

ґрунтується на системі, яка складається з чотирьох рівнів і лежить у самому центрі моделі управління кордоном: дипломатична місія, офіцери зв'язку; прикордонна варта, митниця та поліція в сусідній державі; управління кордоном – зелена межа, рух на кордоні, митний контроль; заходи всередині держави [1]. Ця система відповідним чином визначає внутрішню та зовнішню безпеку держави. Відповідно до положень Закону “Про охорону державного кордону”, за охорону державного кордону на суші та морі й контроль за прикордонним рухом відповідає Міністр внутрішніх справ. За охорону державного кордону в повітряному просторі Польської Республіки відповідає Міністр національної оборони. Завдання Міністра національної оборони у сфері охорони державного кордону в повітряному просторі Польської Республіки здійснює командир повітряних сил у взаємодії з командуючим морського військового флоту і командуючим сухопутних військ Збройних сил Польської Республіки. Завдання Міністра внутрішніх справ виконує Головний комендант прикордонної служби. Він є керівником усіх службовців прикордонної служби й виконує свої завдання з допомогою підпорядкованого йому відомства – Головної комендатури прикордонної служби [13].

До організаційної складової системи охорони державного кордону входять: Головна комендатура (м. Варшава), десять регіональних прикордонних загонів, Надвісланський відділ, морський загін (м. Гданськ); три навчальних центри. Десять регіональних прикордонних загонів несуть охорону сухопутної частини. Надвісланський відділ здійснює охорону п'яти основних міжнародних аеропортів: Варшава, Лодзь, Познань, Бидгощ, Кельце. До навчальних центрів належать: Центр спеціалізованої підготовки в Любані, Головний навчальний центр у Кошаліні й навчальний центр у Кентшині. Окремими обов'язковими персоналіями загону є юридичний радник, прес-аташе, священник (капелан) [6, с. 17].

При виконанні завдань, передбачених законом, Прикордонна варта співпрацює з багатьма державними органами й службами, у тому числі: Головним митним управлінням, Міністерством закордонних справ, Національним управлінням праці, Військово-морськими силами, Військово-повітряними силами та органами державної безпеки, Службою охорони залізниць, Управлінням з питань репатріації, Військовою жандармерією, Службою охорони навіколишнього середовища, адміністрацією казначейства, прокуратурою, судами, морськими управліннями, службами гірського порятунку та ін. [1].

Кримінально-процесуальне та адміністративне законодавство країни визначає, що у справах про злочини й правопорушення Прикордонна варта наділена повноваженнями поліції. У цій якості вона здійснює діяльність з недопущення нелегального перетину державного кордону та контролю над законністю перебування іноземців на території країни; припинення імпорту та експорту товарів і предметів без акцизних марок, небезпечних матеріалів, здатних завдати шкоди людям і навколишньому середовищу (сміття, відходи, зброя, боєприпаси, вибухові, радіоактивні, наркотичні та токсичні речовини); запобігання вивозу з країни культурних цінностей тощо [6, с. 16].

Також до оперативно-слідчої роботи належать контроль за кореспонденцією, здійснення процедури неконтрольованої поставки, фінансування агентурної діяльності. У цій сфері ефективно здійснюється співпраця з прикордонним населенням.

В політиці формування прикордонної служби важливо враховувати ще й той аспект, що кордон, як правило, проходить у межах сільської зони. Основу місцевого прикордонного населення становлять селяни, які живуть хуторами. З метою стимулювання населення прикордоння щодо надання допомоги оперативним органам Прикордонної варті в охороні кордонів країни запроваджено пільговий режим оподаткування на землю. У разі затримання порушника кордону за інформацією місцевого жителя сума річного земельного податку для нього знижується вдвічі. Цей фактор сприятливо впливає на підвищення ефективності системи охорони державного кордону [6, с. 16].

Особливого значення в прикордонній діяльності набуває постійний та швидкий обмін інформацією. Він здійснюється за допомогою центрів співробітництва прикордонних, поліцейських і митних служб сусідніх країн для обміну інформацією між цими відомствами. До завдань центру також входить координація депортації або реадмісії затриманих осіб, спільне навчання персоналу з обох країн тощо. На думку дослідників, це найбільш оптимальний режим співпраці між правоохоронними органами.

Додатковими, а разом з тим визначальними чинниками, які формують необхідність забезпечення належної підготовки та утримання прикордонної служби, є чергова зміна геополітичної ситуації в Центральній Європі на початку XXI ст. У березні 1999 р. Польща вступила в НАТО, з 01.05.2004 р. стала повноправним членом Європейського Союзу, з 21.12.2007 р. входить до Шенгенської зони. Лінія державного кордону Республіки Польща чітко визначена й має кордон загальною протяжністю понад 3500 км: з Росією – 232 км, Литвою – 104 км, Білорусією –

418 км, Україною – 535 км, Словаччиною – 541 км, Чехією – 796 км, Німеччиною – 489 км. Довжина морських кордонів – 395 км [8].

Під час приєднання Польщі до Шенгенської зони Прикордонна варта країни припинила охорону внутрішніх європейських кордонів і продовжує виконання своїх завдань лише на зовнішньому кордоні ЄС. Це посилює відповідальність за виконання такої місії. Тому в травні 2002 р. вступила в дію нова модель навчання та професійної підготовки кадрів прикордонної служби. За її критеріями службовці повинні бути всебічно підготовлені й мати теоретичні, етичні та практичні знання в галузі охорони державного кордону.

Критерії відбору до прикордонної служби передбачають, що прийняття на службу здійснюється на контрактній основі. Служити в Прикордонній варті може особа, яка має польське громадянство, віком не старше 35 років, з незаплямованою репутацією, що не відбувала покарання, яка користується всіма громадянськими правами, має принаймні середню освіту, фізичні й психічні здібності для служби в органах правоохоронного призначення.

Процедура прийняття на службу триває безперервно та відбувається двома етапами [9]. На першому етапі здійснюється:

- подання особистих документів;
- проведення співбесіди, що дає змогу виявити інтереси кандидата і його мотивацію до служби; оцінити рівень знань про прикордонну охорону, рівень красномовства; визначити професійні вміння й навички;
- здійснення процедури перевірки, передбаченої положеннями про оборону секретної інформації;
- визначення фізичних та психічних здібностей до служби;
- проведення фізіологічного обстеження.

Другий етап відбору складається з:

- письмового тесту з перевірки загальних знань, що включає в себе питання, пов'язані з польською та світовою історією; поточною політичною, економічною й соціальною ситуацією в Польщі та за кордоном; фундаментальними питаннями конституційного, адміністративного, кримінального й міжнародного права; питаннями, що стосуються функціонування адміністрації та громадської безпеки й порядку. Тест складається з 35 запитань і триває 40 хвилин;
- письмового тесту на знання іноземної мови (на вибір англійська, німецька, російська, французька, українська) – включає діапазон знань, необхідних на базовому рівні. Тест складається із 60 запитань і триває 70 хвилин;

- перевірки фізичної підготовки;
- інтерв'ювання.

Після прийняття на службу службовці направляються на базовий курс, після закінчення якого набувають знань та вмінь, необхідних для виконання статутних завдань Прикордонної варти, зокрема, застосування службової зброї, обслуговування спорядження, необхідного для виконання службових обов'язків, принципів поведінки службовця під час несення служби, основ законодавства, техніки застосування сили та особистої безпеки.

Після складання іспиту й отримання позитивних результатів за всіма тематичними напрямками починається наступний етап – курс підготовки молодших спеціалістів, адресований службовцям, котрі здобули кваліфікацію, передбачену базовим курсом. Курс підготовки молодших спеціалістів готує службовців до самостійного несення прикордонної служби в пунктах пропуску через державний кордон та поза ними. Крім того, у ході підготовки слухачі набувають умінь, необхідних для здійснення відповідних дій щодо осіб, котрі скоюють правопорушення та злочини. Після закінчення курсу з позитивними оцінками й проходження трирічної служби здійснюється підготовка в школі прапорщиків. Випускники отримують сертифікат і військове звання “прапорщик”. Кожен етап закінчується атестацією. Отримання негативного результату є підставою для звільнення. Кандидат на офіцерську посаду повинен здійснити всі етапи навчання, прослужити 4 роки в прикордонній службі, пройти ще кваліфіковану підготовку та скласти іспит на призначення першого офіцерського звання.

Вище вже зазначалося, що фахова підготовка та підвищення кваліфікації особового складу здійснюються в навчальних і підготовчих центрах: Центр спеціалізованої підготовки прикордонників у Любані проводить навчання персоналу прикордонних застав з питань, пов'язаних з міграцією, організовує спеціальні курси підготовки прикордонників для служби в горах, кінологічні курси, а також навчання навичок міжвідомчого співробітництва.

У Головному навчальному центрі в Кожаліні здійснюється підготовка керівного складу, а також адміністративно-господарського персоналу, офіцерів зв'язку та берегової охорони. У навчальному центрі в Кентшині готують персонал для служби на зеленому кордоні та в аеропортах. Центри концентрують свої зусилля на підготовці висококваліфікованих кадрів для захисту кордонів Республіки Польща [2, с. 4].

Крім основного курсу фахових дисциплін охорони державного кордону, значна увага приділяється загальнопрофесійній підготов-

ці, зокрема таким курсам, як: “Основи управління” (психологія в управлінні міжособистісної комунікації, управління конфліктами, стиль керівництва людськими ресурсами, організація та планування роботи, управління в надзвичайних ситуаціях, правові основи управління).

До переліку предметів, передбачених для вивчення, входить курс “Стрес на роботі”, який включає такі теми: психологічний стрес як людська реакція на ситуації, діагностика професійного навантаження, визначення причин стресу, антистресові методи, стратегії вирішення проблем, формування позитивного ставлення до ситуацій та пропаганда здорового способу життя. Метою цього курсу є допомога впоратися зі стресами, які фактично постійно трапляються в професії прикордонника.

Тренувальний курс “Розвиток соціальних навичок” спрямований на формування власної поведінки у відносинах з оточенням, сприяє створенню позитивного ставлення до виконання службових завдань і обов'язків, що, у свою чергу, безпосередньо впливає на імідж Прикордонної варти [11].

Загалом такі курси надають слухачам необхідний мінімум теоретичних знань про поняття особистості, професійності, самовизначення тощо. Комплексна теоретична програма спрямована на підсилення та покращення практичної роботи прикордонної служби.

Прикордонники повинні не тільки досконало володіти знаннями охорони державного кордону, а й бути комунікабельними, здатними допомогти пересічній людині, вільно спілкуватись іноземною мовою. Тому в навчальних центрах інтенсивно скеровують курс на вивчення іноземних мов. Залучають викладачів з університетів, організовують об'єднані заняття та тренінги для слухачів різних служб, впроваджені курси щодо освоєння Інтернету. На сьогодні знання іноземної мови – це не тільки можливість участі в спільних прикордонних операціях з іншими країнами, а й одна з найважливіших складових сучасної, успішної людини. Щороку 26 вересня Навчальний центр відзначає День європейських мов.

Також Прикордонна варта Республіки Польща впровадила систему E-learning – навчання за допомогою Інтернету та мультимедійних технологій. У рамках системи дистанційного навчання розроблено ряд курсів, які включають у себе текстові навчальні матеріали, графічні матеріали, навчальні відеофільми й відеофрагменти, презентації, тести (усе в електронному вигляді). Перелік курсів розміщено в локальній мережі, що дає можливість усім бажаючим пройти певний курс відповідно до професійних потреб. Для окремих категорій посадових

осіб установлюється перелік курсів, які рекомендовано реалізувати в ході службової діяльності. Усього – понад 70 курсів [5, с. 102].

Розширення міжнародної співпраці вимагає глибшого освоєння теоретичних курсів, введення та вивчення додаткових предметів. Напередодні приєднання до Шенгенської угоди весь персонал Прикордонної варті в буквальному значенні “сів за парти” й оволодів новими знаннями в навчальних центрах, а також під час виїзних тренінгів [3]. Навчальні центри співпрацюють з прикордонними навчальними центрами Литви, Латвії, Естонії, України, а також з міжнародними організаціями та установами: Організацією з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), Міжнародною організацією з міграції (МОМ), Міжнародним центром з розвитку міграційної політики (МЦРМП), Управлінням ООН у справах біженців (УВКБ), Британською Радою – польський проект з підтримки миру, Європейською конференцією цивільної авіації (ЄКЦА), Гельсінським фондом з прав людини [10]. Результатом багаторічної політики польської держави є те, що за останні роки порядок організації охорони зовнішнього кордону Євросоюзу Прикордонною вартою в ЄС визнається одним з кращих [2].

IV. Висновки

На основі проведеного комплексного аналізу формування та забезпечення роботи прикордонної служби відзначаємо, що Прикордонна варта Республіки Польща є добре організованим та розвинутим державним інститутом, що відповідає за охорону державного кордону. Прикордонній службі вдалося змінити військовий підхід на суто правоохоронний, досягти європейських стандартів: внести зміни до законодавчої бази, впровадити сучасні інформаційні технології, створити комфортні умови для громадян, які перетинають кордон, запровадити нову систему підготовки особового складу. Запозичення передового досвіду з організації та системи підготовки особового складу Прикордонної варті можна вважати доречним для Державної прикордонної служби України.

Україна працює над створенням системи управління охорони державного кордону, яка буде повністю відповідати стандартам ЄС та Шенгену. Тому перспективами подальших досліджень є вивчення досвіду прикордонних служб країн – членів ЄС, що надасть можливість модернізувати управління кордонами, забезпечити зміцнення міжвідомчого співробітництва прикордонних служб із сусідніми державами, посилити безпеку кордонів.

Література

1. Адамчик М. Пограничная охрана Республики Польша: Современная Европейская Пограничная Служба [Электронный ресурс] / М. Адамчик, А. Ткач. – Режим доступа: www.osce.org/ru/eea/13990.
2. Вестник Сети национальных координаторов ОБСЕ в области безопасности границ и пограничного менеджмента // Серия по учебно-образовательным вопросам. – 2010. – № 8. – С. 1–4.
3. Прес-конференція з нагоди візиту до України Головнокомандуючого Прикордонної варті Польщі pana Лешека Еляса [Електронний ресурс]. – Режим доступу: gurt.org.ua/news/events/2955.
4. Про Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року : Указ Президента України від 19.06.2006 р. № 544 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.prezident.gov.ua.
5. Псьол С. Дистанційне навчання в системі професійної підготовки прикордонників: досвід і перспективи розвитку / С. Псьол, Л. Цвяк // Педагогічні науки. – 2010. – № 56. – С. 101–104.
6. Теунов М. Пограничная стража Республики Польша / М. Теунов // Зарубежное военное обозрение. – 2010. – № 7. – С. 6–21.
7. Череватий С. Україна – Польща досвід перших [Електронний ресурс] / С. Череватий. – Режим доступу: www.pvu.gov.ua.
8. Barej A. Пограничная охрана Республики Польша [Электронный ресурс] / A. Barej. – Режим доступа: www.osce.org/ru/eea/35142.
9. Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.bieszczadzki.strazgraniczna.pl.
10. Centralny Ośrodek Szkolenia Straży Granicznej im. Marszałka Polski Józefa Piłsudskiego [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.cos.strazgraniczna.pl.
11. Ośrodek Szkoleń Specjalistycznych SG [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.oss.strazgraniczna.pl.
12. Straz Graniczna [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.strazgraniczna.pl.
13. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.tatusiowo.com.pl/ustawagraniczna.pdf.
14. Ustawa o ochronie granicy państwowej [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.prawo.lego.pl.

Максимюк Ю.О. Організаційні аспекти в управлінні прикордонною службою Республіки Польща

Анотація. У статті розглянуто історію створення Прикордонної варти Польщі та її прагнення допомогти українським колегам у наблизенні до європейських стандартів. Проаналізовано аспекти її сучасної організації, функціонування та структури управління; охарактеризовано систему підготовки особового складу для прикордонної служби Республіки Польща.

Ключові слова: Прикордонна варта, організаційна структура, підготовка особового складу, навчальні центри.

Максимюк Ю.О. Организационные аспекты в управлении пограничной службой Республики Польша

Аннотация. В статье рассматривается история создания Пограничной варты Польши и ее стремление помочь украинским коллегам в приближении к европейским стандартам. Анализируются аспекты ее современной организации, функционирования и структуры управления; приводится характеристика системы подготовки личного состава для пограничной службы Республики Польша.

Ключевые слова: Пограничная стража, организационная структура, подготовка личного состава, учебные центры.

Maksymiuk Y. Organizational Aspects in the Management of Border Guard Service of the Republic of Poland

Annotation. The article reviews the creation of the Polish Border Guard and its desire to help the Ukrainian colleagues in approaching the European standards. Analyzed aspects of the modern organization, operation and management structure, provides a description of the system of training personnel for the Border Service of the Republic of Poland (RP).

Key words: Border Guard, organizational structure, training of personnel, training centers.

УДК 351.84

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Маліков В.В.кандидат економічних наук
Класичний приватний університет**I. Вступ**

Сьогодні в Україні довгострокова соціальна стратегія практично відсутня. Спостерігається недостатнє стратегічне осмислення ролі й функцій державної економічної політики в українському суспільстві.

Різні фундаментальні підходи, а також особливості економічного розвитку держави досліджували та розробляли такі вітчизняні вчені: В.Я. Бідак, В.Г. Бодров, В.І. Гайдуцький, Л.Я. Гончарук, Б.М. Данилишин, В.С. Загорський, Е.М. Лібанова, О.М. Палій, І.В. Розпутенко, В.А. Скуратівський, А.О. Сіленко, Н.М. Ткачова та ін.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити стратегічні засади формування української моделі економічного розвитку України.

III. Результати

Обов'язки держави в економічній сфері визначаються потужною міжнародною правовою базою, зокрема: Загальною декларацією прав людини (1948 р.), Міжнародним пактом про економічні, соціальні й культурні права (1966), Конвенцією МОП про соціальний захист (1952), Європейською соціальною хартією (1961, переглянута у 1996 р.), Конвенцією МОП № 117 “Про основні цілі і нормативи соціальної політики”, іншими документами, ратифікованими Україною. Так, Конвенція МОП № 117 гарантує, що саме держава повинна вживати всіх заходів для забезпечення гідного рівня життя громадян, сприяти прогресу в таких галузях, як охорона здоров'я, житлове будівництво, забезпечення продовольством, освіта, турбота про добробут дітей, становище жінок, умови праці, винагорода найманих працівників та незалежних виробників, захист прав мігрантів, соціальне забезпечення тощо.

Хоча ст. 1 Конституції України визначає нашу країну як соціальну державу, реформи в основному орієнтувалися на трансформацію економічних інститутів, тоді як цілям економічного розвитку, підвищенню рівня і якості життя громадян належна увага не приділялася.

За сукупним рівнем перерозподілу доданої вартості на потреби населення Україна несуттєво відстає від провідних країн світу. Зокрема, у Німеччині, Франції, Швеції, Італії

поточна заробітна плата становить 40–55% ВВП (при цьому обсяг “чистої”, за винятком податків, заробітної плати становить 35–40% ВВП), додатково від 18 до 25% ВВП резервується на всю сукупність видів соціального страхування. В США і Великій Британії більша частина ВВП (55–60%) припадає на поточну заробітну плату (при цьому обсяг чистої, без податків, заробітної плати становить 40–45% ВВП). Проте самі робітники повинні сплачувати значну частину соціальних видатків. Відтак, в обох випадках сумарна частка коштів, що йдуть безпосередньо на заробітну плату, і ресурсів, що спрямовуються на соціальний захист, дорівнює 55–65% ВВП [3, с. 123].

В Україні питома вага заробітної плати, за різними оцінками, залежно від галузі коливається в діапазоні 25–28% ВВП, а на всі види соціального забезпечення й страхування (включаючи пенсійне) припадало у 2005 р. 28% ВВП [2, с. 20]. Таким чином, у 2005 р. в Україні практично склалась європейська структура співвідношення видатків на соціальну сферу. При цьому головними причинами відставання в рівні життя є:

1. Низький рівень середньодушового ВВП. Так, ВВП на душу населення, обчислений за паритетом купівельної спроможності (за даними МВФ), у 2005 р. в Україні становив 7213 дол., тоді як у нових країнах – членах ЄС – в середньому удвічі більший, зокрема, у Латвії – 12 666, Польщі – 12 994, Словаччині – 16 041, Угорщині – 16 823, Чехії – 18 341, а в розвинутих європейських країнах – приблизно 30 тис. дол.

2. Надмірний рівень диференціації за доходами. Період економічного зростання позначився в Україні різким посиленням соціального розшарування. Так, якщо у 2000 р. децильний коефіцієнт, який характеризує рівень диференціації доходів, мав співвідношення 1:26, то у 2006 р. – вже 1:40. У розвинутих ринкових країнах, наприклад у США, цей показник становить 1:4,1; в Австрії – 1:4,4. Найбільш високий децильний коефіцієнт серед розвинутих країн має Великобританія – 1:10,4. Згідно з науково обґрунтованими рекомендаціями, цей показник не повинен перевищувати 1:6–1:7. Відтак, на XX ст. в Україні різко загострився соціальний розкол, який полягає в наявності двох

соціальних мегагруп, які протистоять одна одній за рівнем доходу і, відповідно, за своїми ціннісними орієнтаціями та поведінкою.

Держава виявилась не здатною проводити повноцінну соціальну політику як щодо працівників державного сектору (наприклад, за даними Держкомстату, у 2005 р. середньомісячна заробітна плата працівників, оплата яких фінансується за рахунок бюджетних коштів, у галузі фінансової діяльності становила 49,7% від середньої в Україні заробітної плати працівників відповідного сектору економіки, у наданні допоміжних транспортних послуг – 67,9% від середньої в галузі тощо), так і щодо всього населення, що виявляється в невідповідності вимогам міжнародних стандартів розмірів державних соціальних виплат (пенсій, соціальної допомоги, соціальних компенсацій), які не здатні забезпечити відтворювальні функції людини. При розподілі соціальних благ та реальному доступі до них має місце порушення принципів рівності прав. Загальною є тенденція недодержання конституційних гарантій щодо безоплатності соціальних послуг у державних закладах охорони здоров'я, освіти, надання соціального житла [2, с. 115].

За оцінкою британського журналу "The Economist", за якістю життя Україна наразі посідає 98-ме місце серед 111 країн (хоча за рівнем ВВП на душу населення – 75-те). За даними ПРООН, Україна в 2005 р. посіла 78-ме місце зі 174 країн світу за індексом розвитку людського потенціалу, належачи за цим показником до групи країн, що розвиваються.

Така ситуація радикально гальмує подальше просування країни шляхом соціально-економічного прогресу, європейської інтеграції, зміцнення її глобальної конкурентоспроможності, блокує формування соціально орієнтованої ринкової економіки. Проведення економічних перетворень у країні за рахунок зменшення соціальних гарантій і прав працюючих надалі неможливе.

Логіка розвитку процесів суспільного реформування в Україні потребує докорінної зміни підходів держави, суспільства й бізнесу до проблем економічного розвитку країни. Високий рівень суспільного "попиту" на активну соціальну політику вимагає від влади активних кроків щодо досягнення цілей соціального захисту та економічного розвитку. Відтак, набуває актуальності потреба вироблення оптимальної моделі соціальної політики в контексті сучасних концепцій управління та реалій ринкової економіки.

Важливо підкреслити, що потреба реформування соціальної сфери постала, перш за все, через існування ресурсного дефіциту. Треба враховувати і той факт, що відповідно до світових тенденцій ресурсні потреби соціальної сфери найближчим часом різ-

ко зростуть, і навіть в умовах розвинутої економіки посиляться труднощі в її ресурсному забезпеченні. Це засвідчує безперспективність перерозподільних моделей соціального захисту та вимагає узгодження соціальної політики із цілями зростання ВВП на душу населення, продуктивності праці та ефективності виробництва [1, с. 15].

Хоча з 2005 р. в Україні відбулося суттєве збільшення видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення (на ці цілі у 2005 р. було витрачено близько 28% ВВП проти близько 19% у 2004 р., що майже досягло рівня високорозвинутих країн), суттєвих практичних зрушень у сфері соціального захисту досягнуто не було. Суттєвою проблемою залишається раціональне використання коштів, що виділяються на соціальні потреби. Механічне збільшення ресурсного забезпечення соціальної сфери, по суті, підмінило собою зміни, які мали б відбутися, перш за все, в її організації, технологіях забезпечення реалізації соціальних потреб, дали б змогу збільшити соціальну віддачу ресурсів, що спрямовуються на ці цілі. Концентрація соціальної політики останніми роками на поточній підтримці найбільш вразливих прошарків та соціально вразливих груп населення відбувалася за відсутності консолідованої національної стратегії в галузі соціальної політики, яка б забезпечувала формування гармонійних відносин між різними соціальними верствами, розбудову національного соціального капіталу.

Відбулося заміщення розвитку можливих напрямів соціальної політики постійним розширенням кількості різноманітних видів соціальної допомоги та пільг. Система пільг зазнала найбільшого розвитку вже після здобуття Україною незалежності, коли було запропоновано пільги за соціальною ознакою. Збільшення кількості пільг і розширення кола пільговиків не було підкріплено можливостями бюджетного фінансування. Фактично держава свідомо надавала право на пільги, які не могла забезпечити фінансово.

Станом на початок 2005 р. українська держава мала зобов'язання щодо надання 156 видів соціальних пільг, гарантій і компенсацій 230 категоріям населення. Систему пільг нині регулюють 46 законодавчих актів, у тому числі за професійною (службовою) ознакою – 22 закони, укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів України і Верховної Ради України. Пільги громадянам за соціальною (категорійною) ознакою надаються на підставі 24 законодавчих актів, згідно з ними право на пільги мають 15 млн громадян, що становить майже третину населення України. За різними оцінками, вартість задекларованих соціальних пільг – 19–29 млрд грн за рік, що в кіль-

ка разів перевищує обсяг бюджетних коштів, які реально виділяються на ці цілі.

На нашу думку, про суперечливість процесу формування державної економічної політики в Україні свідчать такі проблеми:

1. Відсутність системного підходу до формування державних соціальних гарантій, сучасного інструментарію вибору пріоритетів соціальної політики та механізмів її реалізації.

2. Недосконалість нормативно-правового забезпечення у сфері соціального захисту, відсутність єдиної системи "соціального права".

3. Невідповідність заходів соціального забезпечення задекларованим цілям.

4. Наявність численних суперечностей у законодавстві України, які ускладнюють реалізацію конституційних прав громадян. Так, наприклад, поряд з поняттям "прожитковий мінімум", що, відповідно до поточного законодавства, призначений для надання всіх видів соціальної допомоги, існує поняття "рівень забезпечення прожиткового мінімуму" – гарантований мінімум, що закладений у держбюджет для реальних виплат усіх видів допомоги. Це позбавляє громадян дієвих правових механізмів відстоювання своїх соціальних прав.

5. Недостатня міжвідомча координація органів, які беруть участь у формуванні та реалізації соціальної політики, що призводить до неефективного використання бюджетних коштів (за підрахунками деяких експертів, до адресата доходять лише 20% цих коштів).

6. Нечіткість розмежування функцій, обов'язків та відповідальності щодо реалізації державних соціальних гарантій між державою й регіонами.

7. Відсутність системи кількісних і якісних соціальних індикаторів та термінів їх досягнення.

8. Відсутність адресної системи соціальної допомоги (в Україні існує система соціальної допомоги, що надається за категоріальною ознакою, а не за реальною потребою в цій допомозі).

9. Нерозмежування понять "соціальне страхування" і "соціальне забезпечення", що спричиняє плутанину в організації допомоги.

Визначаючи цілі соціальної політики, потрібно враховувати не тільки ресурсні, а й інституційні обмеження, що існують у сучасному українському суспільстві. Вихідними умовами, в яких відбуватиметься оптимізація соціальної політики держави, є:

- традиційно висока налаштованість населення на активну соціальну політику держави, велика частка отримувачів соціальної допомоги через специфіку вікового складу населення;

- необхідність недопущення соціальних конфліктів;
- неможливість радикальних змін у розподілі власності й доходів в умовах уже сформованої ринкової економічної та інституційної систем;
- недосконалість політичних інститутів, надто повільне становлення ефективної системи державної влади та демократичного громадянського суспільства;
- слабкість місцевих територіальних громад, на рівень яких здебільшого делеговано практичне виконання ключових соціальних зобов'язань держави;
- значна частка приватизованих об'єктів у системі життєзабезпечувальних галузей національної економіки (зокрема, ЖКГ) та продовження приватизаційних процесів.

Вибір основних пріоритетів соціальної політики держави безпосередньо залежить від стратегічної мети соціально-економічного розвитку країни. В Україні як у діяльності держави, так і в діяльності структур громадянського суспільства, що формується, в останні десятиріччя здійснювався підхід до соціальної політики, який базувався на пріоритетності гуманітарної функції держави. Відтак, зусилля спрямовувалися на адресну соціальну допомогу в першу чергу тим соціальним прошаркам, які найбільше цього потребують, – найбіднішим, малозабезпеченим, соціально вразливим, непрацездатним групам населення.

Перехід до пріоритетності забезпечення довгострокової конкурентоспроможності країни в глобалізованому світі, необхідність якого, зокрема, обґрунтована в експертній доповіді Послання Президента України до Верховної Ради України 2007 р., вимагає надання першочергової уваги інвестуванню в людський капітал, розвитку соціальної інфраструктури та підвищенню якості життя найбільш численних (а не лише найбідніших) верств населення. Реалізація такої установки перетворює соціальну політику на основний фактор соціально-економічного розвитку окремих регіонів і суспільства в цілому, дає змогу комплексно вирішувати відзначені вище основні чинники відставання в рівні життя населення України, робить соціальну політику невід'ємною та дієвою частиною політичної стратегії досягнення національної солідарності. Це вимагає офіційного проголошення стратегічних цілей у рамках певної соціальної доктрини, яка визначала б головні стратегічні та тактичні цілі держави й оптимально формувалася б на засадах діалогу між соціальними партнерами.

IV. Висновки

Стратегічними орієнтирами економічної політики держави в Україні мають бути:

1. Поступове підвищення частки заробітної плати в структурі собівартості продукції.

2. Сприяння легалізації “тіньових” заробітних плат (що наразі, за експертними оцінками, становлять до 30% у сукупній оплаті праці).

3. Поступове зменшення частки прямого державного фінансування соціальних потреб та підвищення частки фінансування з боку населення на основі збільшення коштів, що надходять до домогосподарства у вигляді заробітної плати, пенсій і різних видів соціальної допомоги.

4. Радикальне підвищення якості й ефективності надання послуг соціальної сфери шляхом диверсифікації постачальників послуг соціальної сфери та вдосконалення механізмів розміщення й реалізації замовлень на надання послуг.

5. Реформування системи надання соціальних пільг, для чого необхідно:

- впровадити з метою підвищення якості й удосконалення порядку надання пільг уніфіковані підходи до визначення розміру видатків державного бюджету на відшкодування витрат надавачам послуг. Слід створити інтегровану базу даних про кількість та склад осіб, які мають право на пільги, і вартість послуг, які повинні їм надаватися;
- перейти від категоріального принципу надання пільг до адресного, створити механізм адресного надання пільг конкретній особі;
- впровадити з метою поліпшення бюджетування розрахунок розмірів відшкодування надавачам пільг та усунення зловживань, облік наданих соціальних пільг згідно з єдиним реєстром пільговиків у межах держави;
- здійснити упорядкування класифікації соціальних пільг (зокрема, за принциповими ознаками отримувачів, способом та формою надання пільги тощо);
- забезпечити жорсткий формалізований зв'язок між соціальними пільгами, що надаються, та джерелами й механізмами відшкодування їх вартості надавачам;
- обґрунтувати з метою підвищення адресності пільг та уникнення можливості зловживань застосування критерію граничного душевого доходу домогосподарства при встановленні права на отримання пільги, здійснити заходи щодо усунення від користування пільгами членів сім'ї пільговика, які не мають на це права тощо;
- розпочати поетапне запровадження системи надання пільг у готівковій формі за добровільним вибором громадян, які мають відповідне право.

6. Впровадження запропонованої МОП моделі розрахунку соціального бюджету, яка дає змогу розраховувати та прогнозувати соціальні витрати на основі макроекономічних показників, демографічних прогнозів і соціальних нормативів на відповідний рік, балансувати їх з джерелами фінансування, здійснювати довгострокове прогнозування. Використання моделі соціального бюджету як інструменту управління державними соціальними гарантіями дасть змогу вести облік соціальних видатків, удосконалювати їх структуру з урахуванням стратегічних завдань економічного розвитку, забезпечувати ефективну взаємодію центрального, регіонального та місцевих бюджетів у розвитку соціальної сфери.

7. Визначення поняття “соціальний стандарт” шляхом внесення відповідних змін до Закону України “Про державні соціальні гарантії та соціальні стандарти” (в існуючому законі визначено не соціальні стандарти, а соціальні мінімуми, які, до того ж, є заниженими).

8. Удосконалення на виконання Закону України “Про державні соціальні гарантії та соціальні стандарти” нормативних положень щодо застосування головного соціального стандарту – прожиткового мінімуму. Незважаючи на положення Закону “Про прожитковий мінімум”, яким визначено, що прожитковий мінімум застосовується для “встановлення розмірів мінімальної заробітної плати та мінімальної пенсії за віком, визначення розмірів соціальної допомоги, допомоги сім'ям з дітьми, допомоги по безробіттю, а також стипендій та інших соціальних виплат, виходячи з вимог Конституції України та законів України”, на практиці розмір цих виплат і досі не сягає рівня прожиткового мінімуму.

Література

1. Амоша О.І. Стан, тенденції та основні напрямки розвитку соціально-трудова відносин на державному та регіональному рівнях / О.І. Амоша // Соціально-економічні аспекти промислової політики. – Донецьк : ІЭП НАН України, 2001. – Т. 1: Соціально-трудова відносина в сучасних економічних умовах. – С. 14–24.
2. Базова захищеність населення України (за матеріалами вибіркового соціально-демографічного обстеження). – К. : Держкомстат України, 2006. – 45 с.
3. Бойко М.Д. Право соціального забезпечення України : навч. посіб. / М.Д. Бойко. – [вид. 3-тє, доп. та перероб.]. – К. : Атака, 2006. – 380 с.

Маліков В.В. Державна політика економічного розвитку України

Анотація. У статті розглянуто існуючі правові й економічні засади формування моделі соціально-економічної політики в Україні. Наголошено на недостатньому стратегічному осмисленні ролі та функцій соціальної політики в українському суспільстві. Проаналізовано ресурсні й інституціональні обмеження щодо подальшого реформування соціальної сфери. Обґрунтовано пріоритети соціальної політики держави, які залежать від стратегічної мети соціально-економічного розвитку країни. Запропоновано стратегічні напрями реформування економічної політики в Україні.

Ключові слова: модель, економічна політика, суспільство, найманий працівник, видатки, соціальний захист, соціальні гарантії.

Маликов В.В. Государственная политика экономического развития Украины

Аннотация. В статье рассмотрены существующие правовые и экономические принципы формирования модели социально-экономической политики в Украине. Отмечается недостаточное стратегическое осмысление роли и функций социальной политики в украинском обществе. Проанализированы ресурсные и институционные ограничения относительно последующего реформирования социальной сферы. Обоснованы приоритеты социальной политики государства, которые зависят от стратегической цели социально-экономического развития страны. Предлагаются стратегические направления реформирования экономической политики в Украине.

Ключевые слова: модель, экономическая политика, общество, наемный работник, расходы, социальная защита, социальные гарантии.

Malikov V. Economic Development Public Policy of Ukraine

Annotation. The author considers existent legal and economic principles of social-economic policy model forming in Ukraine. The author also marks on the insufficient strategic comprehension of role and functions of social policy in Ukrainian society. Institutional and resources limitations are analyzed in relation to subsequent reformation of social sphere. The author offers priorities of state's social policy which depends on the strategic purpose of socio-economic development of country. Strategic directions of economic policy reformation in Ukraine are offered in the article.

Key words: model, economic policy, society, hired worker, charges, social defence, social guarantees.

УДК 35.01

ГЕНЕЗА КОНЦЕПТУАЛЬНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ СТВОРЕННЯ ІМПЕРІЙ

Опрятний С.М.

кандидат наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет

I. Вступ

Сучасні люди часто вживають слово “імперія” в скептичному контексті, а також з відтінком несхвалення: “імперська свідомість”, “імперське мислення”, “імперські амбіції”, “імперія зла”, “колоніальна імперія” тощо. Частіше за все це простежується в газетно-журнальних публікаціях. Саме ж поняття “імперія” як історичний феномен, що відіграє певну роль у розвитку людства, поступово переходить у розряд наукових термінів.

Перш за все, імперію слід розуміти як форму державної організації суспільства. Тому першою основною її ознакою є наявність території, а другою – населення (людські ресурси).

Цілком допустимо, щоб територія за своїх економічних і географічних умов була неоднорідною, а населення відрізнялося за етнічним складом і культурними традиціями. Навряд чи можна назвати “імперією” який-небудь міжплемінний союз, утворений для захисту невеликої території від зовнішніх посягань. Імперія по своїй суті агресивна й передбачає велике потужне багатонаціональне утворення, здатне активно існувати тривалий історичний період як за рахунок внутрішніх, так і за рахунок зовнішніх джерел. Це означає, що спочатку імперія формувалася як багатонаціональне державне утворення зі всіма управлінськими атрибутами держави.

Зрозуміло, що без об’єднання під абсолютною владою це неможливо. Це пов’язано з тим, що імперія, як правило, об’єднує різні за рівнем економічного й культурного розвитку народи. Саме такі відмінності завжди спричиняли міжусобиці й війни всередині імперії, причому чим більше відрізнялися народи, що вимушено стикалися, тим частіше виникали між ними конфлікти. Більше того, через свою агресивну суть імперія постійно збільшувалася за рахунок завойованих і приєднаних земель, а отже, і за рахунок народів, які проживали на цих землях.

Часто згоду на приєднання давав правитель цього народу, і процес мав ніби “добровільний”, а не примусовий характер. Іншими словами, якщо правитель народу ви-

знавав імператора як верховного суверена, то це розглядалося як народне волевиявлення. Надалі всякі спроби народів вийти зі складу імперії з метою утворення національних держав розглядалися як акт зради, і народ ніс колективну відповідальність, що виражалася в масових репресіях і масових депортаціях.

З появою в рамках імперії нових народів, а отже, і нових культур, які знову-таки вимушено вступали в контакт з народами й культурами імперії, конфліктність усередині імперії набувала тенденції до збільшення. Складалася історична ситуація, яку можна віднести до категорії історичних парадоксів: чим більшою ставала імперія, тим меншою стабільністю і стійкістю вона володіла. Атмосфера нестійкості, пов’язана з міжусобними конфліктами, породжувала сили, що сприяли руйнуванню імперії. Завжди всередині самої імперії були лідери – розкольників, які прагнули на користь своїх народів або кланів до зміни існуючої структури влади. Не можна скидати з рахунків і зовнішні сили, наприклад, сусідні держави або сусідні імперії. І якщо сила, що об’єднувала імперію, втрачала свою владу або зникала, то імперія розпадалася зі всіма відповідними наслідками, простіше кажучи, гинула. На її місці або замість неї, як правило, з’являлася інша імперія.

II. Постановка завдання

У цьому дослідженні нас цікавить взаємозв’язок історичних процесів концептуалізації влади при формуванні імперій. Щоб зрозуміти це, звернемося до історії різних держав і спробуємо прослідкувати етапи формування імперій і їх значення для розвитку людства.

III. Результати

Історія виникнення імперій показує, що їх зародження відбувається в надрах якогось одного народу, який володіє власними ідеалами, наявністю імперської ідеї й імперського духу. Підпорядковувавши своїй владі інші народи, цей народ задовольняє свої амбіції будь-якими засобами. Чи хочуть йому підкорятися інші народи, чи ні – це вже не так важливо.

Безумовно, наявність імперського духу й імперської ідеї є однією з необхідних умов

появи та існування імперії. Проте історично підтверджено, що найміцнішими державними утвореннями були ті імперії, правителі яких поважали звичаї й закони народів, які до неї входили, надаючи їм право самим управляти собою та обмежуючи роль держави стягуванням податків, торговими відносинами й підтримкою миру.

Як би там не було, але при всій повазі до звичаїв народів, що населяли імперію, правитель, наділений абсолютною владою, не міг обійтися без концепції світорозуміння, а отже, і без концепції влади. Вирішальним фактором при цьому було вирішення проблеми прийняття концепції світорозуміння, як це було, наприклад, у Хазарії та на Русі.

Хазарській цар Булан замислив об'єднати підвладні йому народи єдиною ідеологією. Головну роль у його виборі відіграла політика. На сході й півдні від Хазарії, у Хорезмі та Персії, панував іслам, на південному сході панувала християнська Візантія, а потрапляти під вплив ворогів не хотілося. Іудаїзм був у той час менш політизованим і практично нейтральним, що й визначило вибір царя. Звичайно, народ ніхто не запитував, і прийняття іудаїзму в основному стало долею хазарської знаті. Народ же ще довго залишався в категорії ідолопоклонників.

Київський князь Володимир дещо пізніше теж вирішив за допомогою єдиної ідеології остаточно підпорядкувати своїй владі мало пов'язані одне з одним племена. Мусульманство було далеко й незрозуміле. Іудаїзм ближче (Хазарський каганат), але трохи раніше київський князь Святослав міцно побив хазарів і зруйнував їх столицю Ітіль, тому до середини X ст. відносини з Хазарським каганатом були напруженими, а іудаїзм був недоречним. Християнський Константинополь був більш лояльним і всіляко допомагав київським князям. Князю Володимиру було зручніше та комфортніше з Візантією, що й зумовило прийняття християнства на Русі. Але це голосно сказано. Як і в Хазарії, народ до християнізації ставився підозріло, а часто вороже. Першими в християнство потрапили представники правлячої верхівки.

Ці історичні приклади свідчать про те, що будь-який правитель, стаючи імператором, безумовно, володів імперською свідомістю, що виражалось комплексом ідей, концепцій і уявлень про місце своєї країни (імперії) у певному геополітичному просторі.

Тому вже на пілотному етапі нашого дослідження ми робимо висновки про те, що керівник (керівники) імперії є творцем концепції управління й вершиною концептуальної влади багатонаціональної держави. Це дає йому змогу надалі вирішувати комплексне завдання зі створення умов, при яких всі індивіди, нації й народності, що проживають

на території імперії, сприймуть цю концепцію як частину своєї суспільної свідомості, а отже, і мислення. На думку Президента Республіки Беларусь О.Г. Лукашенка, "імперське мислення в тому й полягає, що треба узяти, загорнути, нахилити, притиснути, зашморг накинути" [1]. Тоді така монолітна імперія стає практично невразливою для зовнішнього супротивника. Її можна знищити тільки зсередини.

У цьому випадку йдеться про "імперську свідомість". Формування імперської свідомості відбувається не раптово. Це процес історичний. Така свідомість у народів імперії формується одночасно з образом імперії і складається століттями. На думку Є.В. Анісімова [2], до нього орієнтовно входять:

- елементи зовнішньополітичних доктрин, за допомогою яких імперські уряди в різні часи обґрунтовують імперську політику;
- актуальні в цей момент ідеологічні концепції;
- традиційні цінності способу життя народу метрополії, які були перенесені на всю імперію;
- одномоментні судження та громадські відчуття, релігійні, конфесійні уявлення.

Із часом в імперії відбуваються певні зміни, трансформується й імперська свідомість. Але навіть якщо сама імперія змінюється кардинально або взагалі припиняє своє існування, то імперська свідомість мільйонів людей, які з молоком матері увібрали стереотипи імперської влади, ще довго впливає на визначення політики та громадської думки, як у колишній країні-колонізаторі (метрополії), так і в колоніальних регіонах.

Автори книги "Великі імперії світу" Ю.О. Матюхіна та Т.Б. Царьова [3] в історичній ретроспективі виділяють такі потужні імперії:

1. Імперії Стародавнього світу: Єгипетська, Ассирійська, Персидська, Римська. Це були держави, які перебували "під абсолютною, часто теократичною владою одного правителя".

2. Колоніальні імперії Нового часу: Британська, Іспанська, Португальська, Голландська, Французька. Вони утворилися в результаті військової та економічної експансії європейських держав у різні регіони планети. Центром подібних імперій були метрополії, а все управління здійснювалося суворо централізовано. Найвищий пік цього процесу припав на XIX ст., який нерідко називають століттям імперіалізму.

3. Традиційні імперії: Російська, Німецька, Австро-Угорська, Японська, Османська. Вони являли собою багаторівневі державні

Держава та регіони

комплекси, скріплені ідеологічним центром, єдиними збройними силами та економічним простором.

Із часом саме поняття “імперія” дещо видозмінилося. Імперією стали називати велике державне утворення, що об’єднує декілька країн і народів навколо єдиного політичного центру під егідою універсальної ідеї цивілізаційного, релігійного, ідеологічного, іноді економічного характеру.

Однак є певні чинники, які, як правило, визначають специфіку моделі імперської свідомості. До основних з них можна віднести:

- особливості внутрішнього історичного розвитку держави (політичний та соціальний устрій метрополії);
- особливості історичного шляху й специфіку утворення держави (боротьба із сусідами (частіше з іновірцями), громадянські війни за об’єднання земель тощо);
- ідеологія расової або національної переваги й особливої ролі у світовій історії;
- особливості міжнародного співробітництва або протиборства (боротьба за світове панування чи поділ світу на зони впливу чи панування).

Ці та інші чинники, а також історичні обставини сприяють утворенню моделі імперської свідомості й стереотипів мислення. Часто це подається як ідея забезпечення безпеки країни на дальніх її підступах, а для цього їх необхідно завоювати або забезпечити (військовий пріоритет).

Наприклад, у XVIII ст. Петро I завоював Фінляндію під приводом убезпечити Росію від Швеції.

У 1939 р. Фінська війна була розв’язана під приводом захисту Ленінграда (населення Фінляндії – близько 1,5 млн чоловік, населення Ленінграда – близько 3,0 млн чоловік).

Імперії завжди спиралися на армію, яка служила і знаряддям завоювання, і водночас зразком для суспільства. Перше десятиліття після закінчення Другої світової війни, коли почалося глобальне протистояння двох наддержав – США і СРСР, це підтвердило. Обидві імперії з метою забезпечення протистояння за допомогою буферних країн створили військово-політичні блоки.

Організація Північноатлантичного договору (НАТО) заснована 04.04.1949 р. у США.

Чинна Стратегічна концепція, опублікована в 1999 р., визначає пріоритети НАТО таким чином:

- виступати основою стабільності в Євроатлантичному регіоні;
- служити форумом для проведення консультацій з проблем безпеки;

- здійснювати стримування та захист від будь-якої загрози агресії проти будь-якої з держав – членів НАТО;
- сприяти ефективному запобіганню конфліктів і активно брати участь у врегулюванні криз;
- сприяти розвитку всебічного партнерства, співпраці та діалогу з іншими країнами Євроатлантичного регіону.

У відповідь Радянський Союз створив у 1955 р. військовий блок з держав, які проводять прорадянську політику, – Варшавський договір. Радянському Союзу вдалося поширити ідеї соціалізму в країнах Східної Європи, тому союз був потрібний для здійснення контролю над цими країнами, для забезпечення безпеки своїх кордонів і миру в Європі.

У кінці XX ст. поняття “імперія” кардинально змінило своє значення. Завдяки глобалізації політичних процесів на сьогодні під імперією розуміють велику державу і її сферу впливу: політичну, ідеологічну, економічну, військову та культурну.

Якщо зіставити ці сфери впливу з пріоритетами концептуальної влади (методологічний, хронологічний, фактологічний, економічний, геноцид, військовий), описаними нами в монографії “Концептуальна влада (влада ідей і людей)” [4], то очевидна їхня ідентичність як за формою, так і по суті. Це, у свою чергу, підтверджує тезу про те, що будь-якою державою, у тому числі імперською, неможливо реально управляти, якщо її керівник (керівники) не володіє всіма шістьма управлінськими пріоритетами та не реалізує самостійно концептуальної влади.

Усі імперії розпалися ще в XX ст. У деяких публікаціях автори акцентують увагу на Росії, нібито єдиній збереженій імперії як за геополітичним розташуванням, так і за імперським мисленням. Наша позиція не така категорична. Хіба можна, наприклад, виводити із цієї категорії Сполучені Штати Америки тільки тому, що вони при кожному зручному випадку розхвалюють свою “демократію”, але при цьому вона насильницьким чином експортується по всьому світу? Для цієї мети задіяні всі шість пріоритетів концептуальної влади. Більше того, крім Росії й США, всі багатонаціональні держави мислять імперськими категоріями. До таких держав можна віднести Грузію, Китай, Україну, Туреччину. Не втратила своїх імперських позицій і Японія. Не варто сумніватися й у позиції Ізраїлю. В основі їх імперського мислення покладено принцип непорушності та цілісності наявної державної території і її кордонів. У їх теперішньому становищі говорити про світове панування якось неможливо. Можна поки про нього тихенько мріяти. А от ідея поділу світу на зони впливу й па-

нування цілком прийнятна, але тепер з позиції національного мислення.

Термін “національне мислення” зараз часто вживають противники імперських категорій мислення. Їх завжди називали націоналістами, та вони й не проти.

Однак поняття “національне мислення” – досить складна категорія. Її неважко зрозуміти стосовно якого-небудь племені, яке живе у відриві від цивілізації і якому ніхто не заважає думати так, як дуже далекі предки, і чинити так, як вчили батьки й діди.

А що робити, якщо національне мислення намагаються пробудити в народі, який багато років жив або досі живе в складі імперії, а його мислення під впливом пріоритетів концептуальної влади міцно переплелось з імперським мисленням? Адже цей народ уже усвідомив себе як імперію, а інтереси людей стали ідентичні інтересам і цілям імперії. Внутрішні й зовнішні вороги стали теж спільними. А, отже, імперія для цього етносу стала “безгрішною”. Тому теза про те, що національна свідомість згуртовує народ у єдину націю, а імперська свідомість роз’єднує народні маси, без урахування історичного контексту, м’яко висловлюючись, дуже спірна.

У найзагальніших рисах “національне мислення, чи національний склад розуму”, розуміється як набір особливостей мислення представників тієї чи іншої етнічної групи, зумовлених їх історичними, політичними та соціально-економічними умовами розвитку, при цьому механізм самої розумової діяльності єдиний у різних народів і підпорядковується одним і тим самим законам, незалежно від етнічної належності людини. Наприклад, переважання різних розумових операцій, схильність до абстрагування або, навпаки, практичність мислення, у різних народів зумовлені не тільки належністю до якогось етносу, а й історичним та економічним розвитком цього народу.

У будь-якому разі слід враховувати ще одну категорію – “етнічна ментальність”. Причому її доцільно розглядати як етнопсихологічний феномен з певними характеристиками:

- дає змогу аналізувати психічний склад людей у соціальному, політичному чи етнічному контексті;
- охоплює різні рівні соціальної цілісності;
- виявляється в настрої людини, у характерних особливостях світосприйняття, у системі моральних вимог, норм, цінностей і принципів виховання, у формах міжособистісних відносин;
- виступає цілісним вираженням духовних напрямів (не тільки релігії та мистецтва), специфічним відображенням дійсності, зумовленим процесом життєдіяльності

етносу в певному географічному, історичному або культурному просторі.

Тому Е.Р. Григорян, провідний науковий співробітник Інституту філософії, соціології і права НАН Вірменії, зазначає: “Щоб зрозуміти і виділити національне мислення, необхідно звернутися до вивчення національної культури. Філософи, поети, письменники, політичні мислителі, діячі мистецтва, науки у своїх національно-орієнтованих працях багаторазово виражають основні інтенції нації, її погляд на світ, її цінності, її ідеал суспільного устрою і навіть її уявлення про світову справедливість” [5].

Більш різкий і категоричний у своїх висловлюваннях С. Уралов, шеф-редактор проекту “Однак. Україна”: “Українське національне мислення – це мислення людини, яка сама себе загнала у вузькі світоглядні рамки неправдивих категорій ідеології українського націоналізму. Аргументовано спілкуватися з такою людиною – на кшталт спроби роз’яснити алгебраїчні рівняння тому, хто вивчав лише арифметику... Тому адресатом спілкування з носієм національного мислення повинні бути прості глядачі, яким треба наочно демонструвати відмінності між імперським та національним мисленням”.

IV. Висновки

Маніпулюючи імперськими поняттями, концептуальна влада створює алгоритм імперського комплексу у свідомості людей. Для них імперія стає логічною й слабо піддається критичному переосмисленню. Тому змінити імперське мислення на національне – це означає помістити людину в незвичне для неї середовище, примусити її злякатися. Страх же, у свою чергу, може викликати непередбачені реакції як у окремих індивідів, так і в цілих народів (агресію, масову міграцію населення тощо). Природно, влада не буде сидіти склавши руки та запустить у дію механізми геноциду й військового пріоритету. Ми згодні з думкою К. Мусіна, що “це комплекс упереджень і звичок, їх можна замінити тільки іншими упередженнями й звичками. А на таку заміну йде життя декількох поколінь” [6].

Новітня історія свідчить, що багато держав Африки та Азії, які були створені в результаті розпаду колоніальної системи, намагаються створити “правильну” державу, але не можуть цього зробити через неузгодженість понять. Спроби копіювати західну демократію часто призводять до встановлення військових диктатур, що закінчується геноцидом. У подібних випадках, чи згуртовує національне мислення народу в єдину націю, чи ні – питання риторичне. Але, якщо гіпотетично продовжити цей процес і уявити, що народ, який володіє власними ідеалами та “національним мисленням”, вирва-

вся з імперського “полону” й чітко уявляє подальше майбутнє, то де впевненість у тому, що цей народ не піде шляхом утворення нової імперії? У такому разі питання про відмінність імперського мислення від національного залишається відкритим. Ми вважаємо, що це може стати напрямом нашого подальшого дослідження.

Література

1. Інтерв'ю Президента Республіки Беларусь А.Г. Лукашенко телеканалу “Евроньюс”. 24 лютого 2010 г.
2. Анисимов Е.В. Исторические корни имперского мышления в России [Электронный ресурс] / Е.В. Анисимов. – Режим доступа: <http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/sympo/Proceed97/Anisimov.html>.
3. Матюхина Ю.А. Великие империи мира / Ю.А. Матюхина, Т.Б. Царева. – М. : Рипол Классик, 2011. – 464 с.
4. Опрятный С.Н. Концептуальная власть (власть идей и людей) : монография / С.Н. Опрятный, О.С. Опрятная. – Запорожье : КПУ, 2010. – 224 с.
5. Григорьян Э.Р. Методологические основания анализа природы национального и ксенофобии [Электронный ресурс] / Э.Р. Григорьян. – Режим доступа: <http://www.araspel.org/showthread.php?p=6722>.
6. Мусин К. Имперское мышление в менталитете российского гражданина, или Инструментальный ящик патриота [Электронный ресурс] / К. Мусин. – Режим доступа: <http://www.archipelag.ru/geopolitics/nasledie/russia-others/thought/>.

Опрятный С.М. Генеза концептуальної влади в умовах створення імперій

Анотація. *Історія свідчить про те, що керівник імперії є творцем концепції управління й вершиною концептуальної влади багатонаціональної держави. У системі сформованої концептуальної влади вирішується комплексне завдання створення умов, за яких всі індивіди, нації й народності, що мешкають на території імперії, сприймуть цю концепцію як частину своєї суспільної свідомості, а отже, і мислення. Така монолітна імперія стає важко вразливою до зовнішнього впливу. Її можна знищити тільки із середини.*

Ключові слова: імперія, концептуальна влада, суспільна свідомість, абсолютна влада, імперські ідеї, імперський дух.

Опрятный С.Н. Генезис концептуальной власти в условиях образования империй

Аннотация. *История свидетельствует о том, что руководитель империи является создателем концепции управления и вершиной концептуальной власти многонационального государства. В системе сложившейся концептуальной власти решается комплексная задача создания условий, при которых все индивиды, нации и народности, проживающие на территории империи, воспримут эту концепцию как часть своего общественного сознания, а следовательно, и мышления. Такая монолитная империя становится трудно уязвимой от внешнего воздействия. Ее можно уничтожить только изнутри.*

Ключевые слова: империя, концептуальная власть, общественное сознание, абсолютная власть, имперские идеи, имперский дух.

Opriatnyi S. The Genesis of Conceptual Power in the Process of Empires Formation

Annotation. *Historically approved that the head of the empire is the creator of the multinational state concept of management and also the top of the conceptual power. In the current conceptual power system the complex task of creating the conditions under which all individuals, nations and ethnic groups residing in the territory of the empire, will accept this concept as part of its social consciousness, and therefore thinking is to be solved. Such a monolithic empire becomes almost invulnerable to external influence. It may be destroyed only from inside.*

Key words: empire, conceptual power, social consciousness, absolute power, imperial idea, imperial spirit.

УДК 351.83(468)

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА РОЗВИТОК ОЛІМПІЙСЬКОГО РУХУ В УКРАЇНІ ЗА РАХУНОК МАРКЕТИНГОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Сітнікова Н.С.

кандидат наук з фізичного виховання та спорту
Класичний приватний університет

I. Вступ

У сучасному світі олімпійський рух відіграє важливу роль. Головна мета олімпізму закріплена в Олімпійській хартії: "...повсюдне становлення спорту на службу гармонійного розвитку людини з тим, щоб сприяти створенню мирного суспільства, піклування про збереження людської гідності" [8, с. 7–8]. Олімпійські ігри стали невід'ємною частиною спортивного та культурного життя сучасності, і від подальшого розвитку олімпійської ідеї значною мірою залежить майбутнє соціальне, економічне та політичне становище не тільки України, а й усього світового співтовариства.

У свою чергу, олімпійський рух має лише єдину можливість повноцінного розвитку – це шлях подальшого становлення маркетингу Олімпійських ігор. Розвиток маркетингових аспектів набуває особливої актуальності у зв'язку з їх значущістю для підвищення прибутковості в країні й забезпечення фінансової незалежності від зовнішніх факторів. Крім того, завдяки своїй маркетинговій діяльності олімпійський рух здатен формувати та підтримувати високий імідж олімпізму, що є найважливішим нематеріальним активом Міжнародного олімпійського комітету.

Під керівництвом президента Х.А. Самаранча з 1980 р. МОК домогся значних результатів у галузі фінансів, перевівши Ігри в розряд заходів, що дають прибуток. На сьогодні, незважаючи на тимчасові труднощі (звинувачення в корупції керівництва МОК, перевибори президента МОК, зміна структури перерозподілу коштів тощо), олімпійський рух за останнє двадцятиріччя міцно посів місце серед лідерів світової економіки. Нині він є однією з галузей бізнесу, що найбільш динамічно розвивається, що й робить вивчення досвіду маркетингу на Олімпійські ігри надзвичайно актуальним у сучасних умовах [11].

Український олімпійський рух – це складова міжнародного олімпійського руху. Рішення створити Національний олімпійський комітет України прийняла 22 грудня 1990 р. І Генеральна асамблея засновників, і цей день є офіційною датою його створення. У вересні 1993 р. НОК України був остаточно

визнаний Міжнародним олімпійським комітетом. На сьогодні маркетинг в Україні набуває все більшого значення для всіх нас в олімпійському русі. Прибутки, отримувані від телебачення, спонсорів і в цілому від системи накопичення коштів, допомагають руху забезпечити його фінансову незалежність. Але в процесі реалізації цих програм необхідно завжди пам'ятати, що саме спорт повинен керувати своєю долею, а не комерційні інтереси.

В українських та зарубіжних джерелах [2; 5; 7] широко висвітлені теоретичні питання маркетингу. Достатню увагу приділено некомерційному маркетингу, до якого належить і олімпійський. Маркетинг спорту вивчають фахівці в Україні [6; 13; 14] і за кордоном [3; 5; 15]. Однак усі перелічені напрацювання досить опосередковано стосуються теми нашого дослідження, у зв'язку із чим їх можна використовувати лише як загальнотеоретичну базу.

Дослідження в галузі впливу маркетингу на розвиток олімпійського руху як такого до теперішнього моменту здійснювали в основному зарубіжні фахівці [1; 2; 3; 5; 16]. Наявні лише нечисленні науково-методичні та практичні спеціалізовані видання Міжнародного олімпійського комітету.

Усе зазначене свідчить про необхідність збору та аналізу вітчизняного й зарубіжного досвіду олімпійського маркетингу, що дасть змогу систематизувати наявні в цій сфері знання та розробити науковий підхід держави до вдосконалення маркетингової діяльності олімпійського руху в нашій країні.

II. Постановка завдання

Мета статті – показати період зародження маркетингу Олімпійських ігор, проаналізувати становлення олімпійського руху в Україні та розкрити основний вплив маркетингових програм на розвиток олімпійського спорту в нашій державі.

III. Результати

Олімпійські ігри зародилися в Стародавній Греції в VIII ст. до н.е. і проводилися регулярно понад тисячу років, будучи основним святом священної Еллади, під час якого припинялися війни. Заборонені в IV ст. н.е., вони були відроджені лише наприкінці XIX ст.

Документальні дані свідчать, що перші давньогрецькі Олімпійські ігри відбулися в 776 р. до н. е. [2, с. 5].

Олімпійські ігри створювали атмосферу справедливості, в якій людина мала можливість демонструвати свою майстерність, заслуги й оскаржувати першість. Перевагу тіла та духу було поставлено вище за походження й багатства. Виховання спортивного характеру в Стародавній Греції ґрунтувалося на принципі звільнення людини від усілякої деспотії, людина розглядалась як видимий образ божества. Все це збирало навколо Олімпійських ігор широкі народні маси та створювало виняткову привабливість.

Починаючи з V–IV ст. до н. е., правителі міст-держав Стародавньої Греції звертали все більше уваги на видовищний характер заходів і стали використовувати їх з метою підвищення особистого авторитету. Ці свята щедро фінансувалися, а переможці ігор отримували величезні грошові призи, достатні сім'ї з трьох-чотирьох осіб, щоб прожити 5–10 років. Згодом спортивна підготовка дедалі більше орієнтувалася на успіх у змаганнях, що приносило славу і грошовий дохід.

Саме цей часовий відрізок можна вважати періодом зародження маркетингу Олімпійських ігор. На підтвердження цієї точки зору розглянемо одне з нині існуючих визначень маркетингу: «Маркетинг є соціальний та управлінський процес, спрямований на задоволення потреб як індивідумів, так і груп за допомогою створення, пропозиції й обміну на ринку товарів, що мають цінність» [3, с. 69]. Спираючись на це визначення, можна сказати, що правителі «спонсоровали» спортсменів та організовували спортивні заходи, тим самим задовольняючи потребу громадян у видовищах, а як «зустрічну послугу» отримували лояльність народу й робочу силу.

Завдання виховання спочатку були основними в Стародавній Греції, проте поступово відходили на другий план. Із часом комерційний характер змагань розмив ідеали олімпізму й спричинив кризу олімпійського духу в давньогрецькому спорті. Однак особливої гостроти кризові явища в олімпійському спорті того часу набули після завоювання грецьких держав римлянами у II ст. до н. е. Не врятувало ігри й відносно лояльне ставлення до олімпійської ідеї римських імператорів Августа (30–14 рр. до н. е.) і Нерона (54–68 рр. до н. е.). Історичні дані свідчать, що реєстрація переможців Олімпійських ігор припинилася в 267 р. Долю ж самих ігор вирішив едикт 392 р., підписаний імператором Феодосієм I і його синами Аркадієм і Гонорієм, що фактично забороняв їх проведення (детальніше див. [4, с. 20–75]).

Цікаво, що серед найбільш імовірних причин заборони Олімпійських ігор ряд істориків визнає брак грошей на їх регулярне проведення.

Відродження Олімпійських ігор сучасності значною мірою відбулося завдяки барону П'єру де Кубертену (1863–1937) [5]. Ідея реставрації давньогрецьких свят була прихильно сприйнята рядом спортивних федерацій. Із самого початку барон вирішив залучити до відтворення олімпійської ідеї видатних спортивних діячів ряду країн, тим самим заявляючи про ігри як про міжнародну подію. Сприятливий вплив справила й сформована світова обстановка: відбувався бурхливий процес розвитку зв'язку і транспортної інфраструктури, проводилися міжнародні ярмарки та конференції, виникали міжнародні організації – люди всього світу ставали ближчими одне до одного.

Зусилля не були марними, і в 1894 р. був створений Міжнародний олімпійський комітет, а в 1896 р. відбулися Перші Олімпійські ігри сучасності [6, с. 105]. В іграх, що проходили протягом п'яти днів в Афінах, взяли участь 311 спортсменів з 13 країн. З роками ігри перетворилися на подію міжнародного масштабу.

Говорячи про маркетинг Олімпійських ігор сучасності, можна стверджувати, що він зародився тоді ж – під час підготовки ігор 1896 р. в Афінах. Ряд джерел відзначає, що вже на перших Олімпійських іграх були спонсори [7], хоча все ж фінансування більшою мірою йшло за рахунок членських внесків та від продажу квитків на змагання, а також особистих коштів барона П. де Кубертена.

На ігри 1912 р. близько 10 шведських фірм купили виняткові права, а вже в 1920 р. реклами було більше, ніж самих змагань. Особливе історичне значення з погляду маркетингу мають ігри 1924 р. в Парижі: це єдиний раз, коли було дозволено розміщення реклами на Олімпійських аренах. Відповідна заборона на рекламу Міжнародного олімпійського комітету набула чинності, починаючи з ігор 1928 р., коли ряди спонсорів поповнила «Кока-кола» – компанія, яка досі залишається постійним партнером олімпійського руху не тільки за кордоном, а й в Україні.

Перші ігри, які принесли дохід олімпійському руху, проходили 1932 р. в Лос-Анджелесі. Саме тоді оформилася ідея комерційного використання «Олімпійського селища» – його розпродаж після завершення Олімпійських ігор.

Наступним історичним етапом у розвитку маркетингу Олімпійських ігор можна вважати 1936 р. – ігри в Берліні. Саме вони були вперше показані по телебаченню. Незважаючи на незначне охоплення (138 годин для 162 тис. телеглядачів з Берліна і його

передмість) [8], було покладено початок практиці співпраці з телевізійними компаніями. Це згодом дало мільярдні прибутки.

Організаційний комітет Олімпійських ігор 1952 р. в Гельсінкі зумів залучити спонсорів та постачальників за різними категоріями з 11 країн. Цей рік можна вважати відправним у процесі створення міжнародної маркетингової програми. На наступних Іграх кількість спонсорів неухильно зростала, й у 1976 р. становила 628 фірм-спонсорів і постачальників [7; 16].

Слід зазначити, що 1952 р. відомий ще й тим, що розпочалася історія олімпійського руху в Україні, коли спортсмени України у складі збірної команди Радянського Союзу вперше взяли участь в Іграх XV Олімпіади в Гельсінкі. У 1952–1990 рр. Олімпійський рух в Україні розвивався та зміцнював свої позиції. Українські атлети становили щонайменше 25% кожної олімпійської команди СРСР. Під час Ігор XXII Олімпіади 1980 р. деякі матчі футбольного турніру з великим успіхом проводилися в Києві. За 58-річну історію виступів на Олімпійських іграх (1952–2010 рр.) наші спортсмени здобули 599 медалей, серед яких 229 золотих, 167 срібних та 203 бронзові.

З 1960 р. розпочався продаж прав на телетрансляцію Олімпійських ігор: відповідні права щодо Ігор XVII Олімпіади в Римі були продані за 60 тис. дол. США [4, с. 448]. Пізніше, в 1972 р., зростання надходжень від телетрансляції стало причиною зміни принципу їх розподілу всередині олімпійського руху: крім Міжнародного олімпійського комітету, оргкомітетів міст, які проводять Ігри, а також міжнародних спортивних федерацій, до цієї схеми було включено й національні олімпійські комітети.

Варто відзначити Олімпійські ігри 1964 р. в Токіо. Оргкомітет продав право використовувати слово “Олімпія” на сигаретах за 1 млн дол. США [10, с. 110], що стало першим комерційним доходом ліцензійної програми олімпійського руху.

З приходом у 1980 р. на посаду президента Міжнародного олімпійського комітету Х.А. Самаранча розпочалася нова епоха олімпійського руху, насамперед, зміни торкнулися олімпійського маркетингу. За період свого президентства Х.А. Самаранч зумів вирішити ряд завдань у галузі маркетингу, тим самим значно зміцнивши становище МОК:

- сформовано й реалізовано програму забезпечення фінансової незалежності МОК;
- по всьому світу створено умови для безкоштовного перегляду телепрограм, присвячених Олімпійським іграм;
- цикли ігор Олімпіад і зимових Олімпійських ігор розведено в часі;

- сформовано структуру ефективного розподілу доходів усередині руху;
- налагоджено стійкі відносини з міжнародними спонсорами та офіційними постачальниками олімпійського руху, які поділяють ідеали олімпізму.

Офіційною датою створення Національного олімпійського комітету України на I Генеральній асамблеї засновників є 22 грудня 1990 р. У вересні 1993 р. НОК України був остаточно визнаний Міжнародним олімпійським комітетом.

Основні завдання НОК України – забезпечення участі в Олімпійських іграх, розширення міжнародного співробітництва, популяризація масового спорту й здорового способу життя, фізичне та духовне збагачення людей.

Із цією метою НОК України співпрацює з державними, громадськими та іншими організаціями. На засадах незалежності та доброї волі Національний олімпійський комітет України об'єднує 40 федерацій з олімпійських видів спорту.

Національний олімпійський комітет України є неприбутковою всеукраїнською громадською організацією, що діє згідно з Олімпійською хартією, Конституцією України, чинним законодавством України та своїм Статутом.

Згідно із Законом України “Про фізичну культуру і спорт”, Національний олімпійський комітет України має виключне право представляти Україну на Олімпійських іграх, у Міжнародному олімпійському комітеті, у міжнародних олімпійських організаціях.

Національний олімпійський комітет України планує та здійснює свою маркетингову діяльність, виходячи з таких завдань:

- здійснювати заходи щодо забезпечення підготовки й успішного виступу збірних команд України на міжнародних змаганнях та олімпійської збірної команди України на Олімпійських іграх;
- захищати інтереси спортсменів, тренерів, лікарів, спортивних суддів, ветеранів фізичної культури і спорту;
- створювати та підтримувати фонди й благодійні організації на благо масового спорту, національних ігор та спорту вищих досягнень;
- організовувати та проводити науково-практичні конференції, наради та семінари з проблем, що входять до сфери інтересів Національного олімпійського комітету України;
- реалізовувати заходи за програмою МОК “Олімпійська солідарність”;
- разом з Національним паралімпійським комітетом України сприяти в організації занять фізкультурою й спортом серед інвалідів.

Маркетингова програма НОК України – економічної діяльності, спрямованої на фо-

рмування та підтримку зацікавленості компаній до фінансової участі в заходах і програмах, що проводяться Національним олімпійським комітетом України, містить пакет пропозицій з умовами участі компаній у заходах НОК України [6; 7; 13].

Розглядаючи олімпійський рух в Україні більш детально, необхідно виділити ряд ключових напрямів розвитку маркетингової діяльності.

1. Програма ТОП (TOP – the Olympic Program). У 1980-х рр. всі організації, які беруть участь у Міжнародному олімпійському комітеті, виявилися задіяні в процесі комерціалізації. Керував процесом маркетингу безпосередньо МОК. Концепція програми пов'язувала інтереси бізнесу та спорту й давала змогу великим компаніям упроваджувати у свідомість споживачів позитивний образ товарів і послуг через олімпійський спорт. Особливий акцент робили на довгостроковому характері співпраці. Таким чином, розпочата в 1985 р. ТОП-1 дала позитивні результати і, поетапно трансформувшись у ТОП-5, залишається одним з перспективних напрямів розвитку олімпійського маркетингу.

2. Продаж прав на трансляцію Олімпійських ігор. Телебачення стало тією рушійною силою, яка значною мірою визначила сучасний стан олімпійського руху. За останні роки телеаудиторія Олімпійських ігор багаторазово збільшилася, а ігри міцно посіли перше місце за популярністю серед спортивних телепрограм. Принцип “найбільш повного висвітлення новин різними засобами інформації і охоплення максимально широкої аудиторії олімпійських ігор” [8, с. 77] давав змогу лише великим телекомпаніям претендувати на придбання прав на трансляцію. Така стратегія принесла олімпійському маркетингу свої плоди у вигляді багаторазового збільшення надходжень за цією статтею доходів.

3. Олімпійська монетна програма. Олімпійські монети, зараховувані багатьма до сувенірів та об'єктів інвестування, протягом останнього двадцятиріччя є джерелом значних доходів олімпійського руху. Важко повірити, але доходи від реалізації прав на трансляцію, що на сьогодні є основним джерелом фінансування олімпійського руху, змогли перевищити доходи від продажу монет лише в 1984 р. Як би там не було, олімпійська монетна програма не згорнута, і доказом її актуальності слугує монетний ряд, викарбуваний у зв'язку з Олімпійськими іграми 2000 р. в Сіднеї.

4. Ліцензування. За останні роки в Олімпійському русі сформувалися три основні напрями ліцензування: ліцензії Міжнародного олімпійського комітету, ліцензії національних олімпійських комітетів та ліцензії ор-

ганізаційних комітетів Олімпійських ігор. Індустрія олімпійського ліцензування, що раніше вважалася малоперспективною, останнім десятиліттям, помітно зростає.

Існують і інші напрями маркетингу Олімпійських ігор (такі, як випуск поштових марок, продаж квитків тощо), проте їх розвиток іде екстенсивним шляхом, і вони зберігаються лише як необхідна міра чи дань традиціям. Навпаки, наведені вище чотири галузі олімпійського маркетингу мають усі шанси на успішний розвиток.

Основи існування олімпійського руху закладені в Олімпійській хартії [8], яка “...зводить у єдиний кодекс основоположні принципи, правила та офіційні роз'яснення, прийняті МОК. Вона керує організацією й функціонуванням Олімпійського руху та встановлює умови святкування Олімпійських ігор” [8, с. 8].

Як бачимо, будучи основним олімпійським документом, Хартія регулює всі напрями діяльності, у тому числі маркетинг Олімпійських ігор у державі. Таким чином, розглядаючи особливості олімпійського маркетингу та його вплив на становлення й розвиток Олімпійського руху в країні, доцільно звернутися до аналізу основного документа олімпійського руху.

Перш за все, слід приділити увагу основним принципам олімпійського маркетингу.

Маркетинг Олімпійських ігор – концепція фінансово-економічної роботи олімпійського руху, спрямована на залучення джерел фінансування власної діяльності (на основі [12]).

Виходячи з положень Олімпійської хартії, національні олімпійські комітети повинні завжди зберігати свою автономію, не підпадаючи під будь-який економічний, політичний чи релігійний тиск, який може завдати шкоди розвитку олімпійської ідеї. Аналогічні завдання ставить перед собою й Міжнародний олімпійський комітет.

Маркетинг є основним інструментом, що дає змогу зберігати фінансову незалежність олімпійського руху від впливу як державних структур, так і приватного бізнесу.

Таким чином, завданням, яке стоїть у цій галузі діяльності, є створення оптимальної маркетингової програми, що дає змогу налагодити взаємовигідні відносини з представниками обох названих вище сфер і отримувати достатні кошти для повномасштабного фінансування потреб олімпійського руху за умови збереження власної незалежності.

Міжнародний олімпійський комітет – організація, що має найвищий авторитет як в урядових, так і в неурядових організацій у спортивних та неспортивних колах. МОК досяг цього завдяки ефективній діяльності, головним чином, послідовності проведеної

роботи. У світлі цього успіхи МОК у комерційній діяльності видаються не випадковими.

Національні олімпійські комітети існують як агенти МОК у своїх країнах, до їх завдань входить збереження доброго імені Міжнародного олімпійського комітету.

Як видно з вищесказаного, авторитет МОК є одним з основних надбань олімпійського руху, визнаним всесвітньо. Отже, у процесі маркетингової діяльності причетність до авторитету одного з найпрестижніших і впливових рухів позиціонується як символ стабільності та надійності ділового партнера МОК. Багатомільярдні контракти є яскравим підтвердженням правильності вибору Міжнародним олімпійським комітетом стратегій позиціонування і маркетингу в цілому [5; 9; 15].

З погляду комплексу маркетингу самі Олімпійські ігри являють собою продукт. При цьому існують такі канали поширення продукту: безпосереднє відвідування заходів, споживання продукції з олімпійською символікою, участь у спонсорських програмах, перегляд телевізійних репортажів, прослуховування радіопередач, читання паперової або електронної преси. Ціна визначається як сумарна вартість, одержувана організаторами Ігор в обмін на право присутності на змаганнях та за надання інформації кінцевим споживачам або інформаційним посередникам, а також від спонсорів. Що стосується просування, то тут основними засобами є телебачення, монетні програми олімпійського руху, ліцензійна продукція, PR та іміджеві акції. Одночасно всі категорії, що увійшли до останньої групи, виступають як самостійні продукти та формують окремий маркетинг-мікс. Таким чином, маючи класичну структуру, комплекс маркетингу Олімпійських ігор відрізняється при цьому нестандартним вмістом компонентів-мікс.

З погляду маркетингової діяльності принципним є положення, закріплене в правилі 11 Олімпійської хартії, згідно з яким "Олімпійські ігри є винятковою власністю МОК, якому належать усі права, пов'язані з ними; зокрема, і без будь-яких обмежень, МОК належать права, пов'язані з їх організацією, використанням, мовленням та відтворенням будь-якими засобами" [8, с. 15]. Окремі аспекти вищевикладеної норми конкретизуються в ряді правил та офіційних роз'яснень, до аналізу яких і було б доцільно перейти.

Олімпійський символ є власністю Міжнародного олімпійського комітету, і тільки МОК може використовувати або давати дозвіл на його використання. Однак олімпійський символ може бути використаний на поштових марках, що випускаються компетентними національними поштовими службами у співпраці з Міжнародним олімпійським коміте-

том та відповідними національними олімпійськими комітетами.

Олімпійські прапор, девіз та гімн, а також олімпійський вогонь і факел належать МОК і не можуть бути використані національними олімпійськими комітетами, а також організаційними комітетами Олімпійських ігор у комерційних цілях.

Існує кілька видів олімпійської емблеми. Кожен НОК може мати власну олімпійську емблему, проте її дизайн повинен бути поданий на затвердження МОК. Олімпійська емблема кожного національного олімпійського комітету повинна бути сконструйована таким чином, щоб було ясно видно, до якого НОКу вона відноситься.

Крім того, кожен організаційний комітет Олімпійських ігор може розробити окрему олімпійську емблему, яка також затверджується МОК. Ця емблема повинна відображати її зв'язок з країною проведення Ігор.

Нарешті, сам МОК може створити одну чи кілька олімпійських емблем. Прикладом такої емблеми слугує поєднання олімпійського символу та олімпійського девізу, що широко використовується Міжнародним олімпійським комітетом.

МОК, організаційні комітети Олімпійських ігор та національні олімпійські комітети можуть створювати й використовувати олімпійські позначення, пов'язані виключно з ними. Як приклад можна навести такі позначення, як: "Офіційний спонсор Олімпійської команди НОКу" або "Офіційний спонсор Олімпійських ігор".

МОК належать також історичні олімпійські символи, і тільки він може використовувати або давати дозвіл на використання таких.

Існує дуже важливе загальне правило, згідно з яким НОК може використовувати свою олімпійську символіку – свої олімпійські емблеми й позначення – тільки на власній території. Як виняток НОК може використовувати або дозволити використовувати власну олімпійську символіку поза своєю територією, однак для цього йому необхідно спочатку отримати дозвіл іншого НОКу, на території якого вона буде використана. Крім того, укладаючи договори з третіми особами, в них необхідно включати пункт, що перешкоджає цій третій стороні використовувати олімпійську символіку цього національного олімпійського комітету поза його територією. Дотримання описаних вище умов необхідно для уникнення конфліктів між національними олімпійськими комітетами, а також для збереження цілісності проведеної маркетингової програми.

Аналогічна ситуація з організаційними комітетами Олімпійських ігор: вони можуть використовувати свою олімпійську символіку на тих самих умовах і вживаючи тих са-

Держава та регіони

мих заходів щодо захисту інтересів олімпійського руху, що й НОК.

Що стосується олімпійської символіки Міжнародного олімпійського комітету, то МОК не повинен надавати спонсорські права третій стороні без початкового одержання схвалення НОКів, на території яких третя сторона буде використовувати олімпійську символіку МОК. У разі надання таких прав половина чистого прибутку МОК від цього виду діяльності повинна бути сплачена НОКом, на території яких ці права поширюються.

Національні олімпійські комітети та організаційні комітети Олімпійських ігор повинні докласти всіх зусиль для збереження цінності олімпійської символіки, тому необхідно вживати всіх заходів для захисту від несанкціонованого використання олімпійської символіки третіми сторонами. Власна територія є зоною відповідальності кожного НОКу.

Може здатися цікавим і розгляд деяких відмінностей рекламної діяльності Олімпійського руху:

- не допускається ніякої реклами на спорядженні й одязі спортсменів та офіційних осіб під час Олімпійських ігор. Виняток становить лише використання торгової марки виробника одягу або спорядження;
- на олімпійських об'єктах заборонена будь-яка реклама;
- не допускається використання олімпійської символіки для реклами тютюнової й алкогольної продукції.

IV. Висновки

Підбиваючи підсумки, хочеться відзначити, що цього, на перший погляд, досить скромного набору принципів виявляється цілком достатньо для регулювання всіх галузей олімпійського маркетингу. Цей розділ накопичених теоретичних знань дає змогу олімпійському руху, не втрачаючи свого високого статусу, зберігати при цьому власну незалежність і підтримувати благородні ідеали олімпізму в Україні.

Література

1. Алешин В.В. Олимпийский комплекс "Лужники": менеджмент, маркетинг и экономика / В.В. Алешин. – М. : Советский спорт, 2000. – 132 с.
2. Гуськов С.И. Спонсор и спорт / С.И. Гуськов. – М. : Советский спорт, 1995. – 166 с.
3. Гуськов С.И. Спорт и маркетинг / С.И. Гуськов. – М. : Вагриус, 1995. – 278 с.
4. Енциклопедія олімпійського спорту України / [П.М. Азарченков, В.В. Аксютін, Ж.А. Белокопитова и др. ; под. общ. ред. В.Н. Платонова]. – К. : Олимп. л-ра, 2005. – С. 13–154.
5. Котлер Ф. Маркетинг менеджмент / Ф. Котлер. – СПб. : Питер Ком, 1999. – 145 с.
6. Кулик В.В. Олімпійський у серцях вогонь. Історія виникнення та становлення НОК України / В.В. Кулик. – К. : МП Леся, 2008. – 308 с.
7. НОК іде до людей. Нотатки з генеральної асамблеї Національного олімпійського Комітету України // Олімпійська арена. – 2010. – № 9. – С. 6–15.
8. Олимпийская хартия : пер. с англ. – М. : Советский спорт, 1996. – 178 с.
9. Олимпийское движение и социальные процессы : материалы IX Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 10-летию Олимпийского комитета России; V Всероссийское совещание "Практика олимпийского образования". – М. : Советский спорт, 1999. – С. 34–39.
10. Олимпийский спорт : в 2 т. / [В.Н. Платонов, М.М. Булатова, С.Н. Бубка и др. ; под. общ. ред. В.Н. Платонова]. – К. : Олимп. л-ра, 2009. – Т. 1. – 736 с.
11. Олимпийский спорт : в 2 т. / [В.Н. Платонов, М.М. Булатова, С.Н. Бубка и др. ; под. общ. ред. В.Н. Платонова]. – К. : Олимп. л-ра, 2009. – Т. 2. – 696 с.
12. Платонов В.Н. Олимпийский спорт / В.Н. Платонов, С.И. Гуськов : учебник : в 2 кн. / В.Н. Платонов. – К. : Олимп. л-ра, 1994. – 344 с.
13. Советский энциклопедический словарь / [науч.-ред. совет и пред.: А.М. Прохоров]. – М. : Советская Энциклопедия, 1981. – 567 с.
14. The Olympic Movement / International Olympic Committee. – Lausanne : C.I.O., 1997. – С. 123–128.
15. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.roc.ru>.
16. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.olympic.org>.

Сітнікова Н.С. Державне регулювання та розвиток олімпійського руху в Україні за рахунок маркетингової діяльності

Анотація. У статті показано етапи становлення олімпійського руху в Україні й розкрито основні маркетингові програми та їх вплив на розвиток олімпійського спорту в нашій державі. Охарактеризовано періоди зародження Олімпійських ігор в Україні та виділено ключові напрями розвитку маркетингової діяльності. Приділено увагу основним принципам олімпійського маркетингу, проаналізовано вітчизняний та зарубіжний досвід олімпійського руху, виявлено принципи регулювання державою всіх галузей олімпійського маркетингу в нашій країні.

Ключові слова: органи державного регулювання, олімпійський рух, Національний олімпійський комітет, маркетингова діяльність.

Ситникова Н.С. Государственное регулирование и развитие олимпийского движения в Украине за счет маркетинговой деятельности

Аннотация. В статье показаны этапы становления олимпийского движения в Украине и раскрыты основные маркетинговые программы и их влияние на развитие олимпийского спорта в нашем государстве. Охарактеризованы периоды зарождения Олимпийских игр в Украине и выделены ключевые направления развития маркетинговой деятельности. Уделено внимание основным принципам олимпийского маркетинга, проанализированы отечественный и зарубежный опыт олимпийского движения, выявлены принципы регулирования государством всех областей олимпийского маркетинга в нашей стране.

Ключевые слова: органы государственного управления, олимпийское движение, Национальный олимпийский комитет, маркетинговая деятельность.

Sitnikova N.S. State Regulation and Development of the Olympic Movement in Ukraine Due to Marketing Activities

Annotation. The article shows the stages of the Olympic movement in Ukraine and to discover marketing programs and their impact on the development of Olympic sports in our country. Added periods origin Olympic Games in Ukraine and highlighted key areas of marketing activity. Attention is paid to basic principles of Olympic marketing and analyze domestic and foreign experience of the Olympic movement and the principles identified by the state regulation in all areas of Olympic marketing in our country.

Key words: state authorities, the Olympic Movement, National Olympic Committee, the marketing activities.

УДК 35.072.2

ВЗАЄМОДІЯ ЕЛЕМЕНТІВ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЯХ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ У II ПОЛОВИНІ XIX СТ.

Старушенко О.А.

аспірант Класичного приватного університету

I. Вступ

Як би чітко не були організовані окремі елементи (підсистеми) системи управління, як би ювелірно не була розподілена між ними компетенція, однією з важливих умов ефективності стане взаємодія її окремих складових. Тим більш важливим дослідним завданням стає аналіз основних форм цієї взаємодії в пореформеній Росії.

Зазвичай дослідження проблеми взаємодії починається з питання про компетенцію. У нашому ж випадку ані урядова адміністрація, ані інститути самоврядування не могли похвалитися тим, що їх компетенція не перетинається, та й організаційні форми були досить далекі від досконалості. Незважаючи на те, що органи суспільного управління мали законодавчо окреслений обсяг предметів відання і повноважень, сфера дійсно автономного прийняття рішень для них практично не існувала. Губернатори і губернські правління, в принципі, були зобов'язані постійно вникати в діяльність напряду їм не підлеглого суспільного управління. Будь-яка ухвала могла бути опротестована губернатором, а її дія – призупинена ним же. Внаслідок цього адміністрація страждала від зайвої завантаженості, а самоврядування втрачало інтерес до своєї роботи. Та і в окремо взятому елементі адміністративної системи, побудованому за принципом єдиноначальності, доведеної майже до абсурду, ініціатива чиновників істотно обмежувалася. Через це значно збільшувалося значення суб'єктивного чинника: рівень компетентності начальника (губернатора, генерал-губернатора), його особистий стиль, навіть властивості характеру, помітно впливали на якість управління. Проте і в земствах, і в міському самоврядуванні фігура лідера часто визначала дуже багато чого.

Історія міського, а особливо земського, самоврядування висвітлена у величезному масиві наукової, науково-популярної та публіцистичної літератури, значна частина якої побачила світ у дореволюційний період.

Досліджували проблему протистояння (у першу чергу) та взаємодії місцевих бюрократичних і самоврядних структур зарубіжні вчені. Мова йде про американських авторів

Д. Філда та Т. Еммонса. У 1982 р. за редакцією Т. Еммонса та В. Вучинича вийшов друком ґрунтовний збірник наукових праць "Земство в Росії". Питанням відносин земств та місцевого державного апарату, їх правовому регулюванню присвячено в ньому розвідки К. Маккензі та Т. Феллоуса [11–14].

Кінець XX – початок XXI ст. відзначені сплеском інтересу до становлення і розвитку як місцевих органів державного управління, так і особливо – земського та міського самоврядування. Значним є внесок у дослідження тих чи інших аспектів проблеми вітчизняних учених: В. Бартківа, І. Грицяка, С. Калугіна, В. Кампо, В. Малиновського, Н. Нижник, О. Ярмиша та ін. [1–7].

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення та аналіз тільки загальних форм такої взаємодії на основі використання декількох прикладів, пов'язаних з певними предметами відання. У подальших дослідженнях, присвячених окремим елементам системи місцевого управління, питання подібної взаємодії будуть розглянуті докладніше.

III. Результати

Відомо, що в післяреформеній (як і в дореформеній) Росії не було єдиного загального документа, присвяченого системі і структурі губернського та місцевого управління. Тому узагальнення способів взаємодії окремих управлінських підсистем становить певну складність. Проте завдання цілком здійсненне, оскільки в реальності такі способи існували і навіть закріплювалися окремими документами.

Оскільки мова йде про адміністративну систему, яка вирішувала завдання державного управління в поліцейській державі, не буде перебільшенням сказати, що сполучною ланкою у всій системі управління була, звичайно, урядова адміністрація. Поліцейський характер держави визначав особливу роль поліції як ядра і направляючої сили всієї системи управління. Це зумовлювало характер взаємодії елементів управлінської системи: відносини між ними здійснювалися найчастіше опосередковано, через губернатора або губернське правління.

Взаємодія існувала, перш за все, між урядовим і суспільними елементами систе-

ми. Контакти і пряма співпраця між різними інститутами самоврядування допускалися в рамках прямих вказаних законом процедур і в обов'язковому порядку повинні були доводитися до відома урядової адміністрації. Іншого, втім, важко було б чекати, оскільки поліцейська держава діє за принципом: "заборонено все, що не дозволено". Звичайно, для публічно-правових суб'єктів цей принцип начебто нормальний, але до початку 1990-х рр. в земські, міські, сільські установи такими якраз і не вважалися. Їх розглядали як приватні організації.

Основними формами взаємодії між підсистемами управління були:

1. Урядовий контроль і нагляд за суспільними інститутами управління, здійснення примусових поліцейських заходів, які виступали як універсальна і домінуюча форма взаємодії. Проте ступінь втручання адміністрації в справи суспільних елементів системи управління ілюструється, наприклад, циркулярним розпорядженням Міністерства внутрішніх справ від 17.10.1866 р., яке підпорядковувало загальній цензурі видання (журнали, звіти, ухвали) земських і міських зборів. При цьому журнали зборів і звіти управ повинні були друкуватися в кількості примірників, що не перевищують кількість гласних, що присутні на зборах. Тільки на початку 1880-х рр. Міністерство внутрішніх справ роз'яснило, що це обмеження не стосується ухвал, які можна друкувати в будь-якій кількості примірників.

Решта форм взаємодії суб'єктів управлінської діяльності могла варіювати залежно від того, якою мірою ті або інші з них залучалися до роботи в рамках конкретних предметів відання.

2. Розподіл функцій (взаємодоповнення) в рамках окремих предметів відання. Приклад взаємодії трьох елементів загальної системи управління можна навести щодо заходів з боротьби з голодом або, користуючись мовою того часу, з організації народного продовольства. У цій сфері уряд традиційно прагнув зберегти контроль над управлінням у своїх руках. Проте в 1866 р. законодавство про заходи щодо боротьби з голодом було модернізоване, внаслідок чого склалася система, в якій брали участь переважно місцеві структури: земські установи, сільське суспільне управління та урядові установи. При цьому на місцевому рівні вирішувалося завдання збору, зберігання й розподілу продовольчих і насінневих запасів, тоді як за центром залишався загальний нагляд і фінансовий контроль [9, с. 83].

Новий "Статут про забезпечення народного продовольства" передбачав участь у профілактиці голоду трьох суб'єктів управління. Сільські общини створювали сільські запасні магазини, згідно з нормативами, пе-

редбаченими законом на кожну душу чоловічої статі. Вони також мали право (хоча закон їх до цього не зобов'язував) створювати відповідні грошові фонди. Зазвичай такі кошти передавалися на зберігання земським установам. Земства повітів повинні були двічі на рік збирати інформацію про стан сільських запасних магазинів, регулярно проводити їх ревізію.

До обов'язків губернського земства входило утримання додаткового резервного фонду; ще один – загальнонаціональний – резерв перебував у віданні Господарського департаменту Міністерства внутрішніх справ.

Перш ніж видати позику тим, хто її потребує, зі свого власного запасного магазину або грошового фонду, сільська община повинна була ухвалити відповідне рішення і подати його волосному правлінню. Останнє, переконавшись у точності вказаних у рішенні відомостей, передавало його до повітової земської управи. Управа повіту дозволяла провести позику, проте в сумі дозволені нею позики не могли перевищувати половини сільського запасу. При перевищенні встановленої межі дозвіл повинна була давати вже губернська управа. У випадку, якщо сільських запасів виявлялося недостатньо, управа повіту могла звернутися до губернської за позику з губернського фонду. Те саме могла зробити губернська управа: за недостатності губернського фонду звернутися до центрального фонду через губернатора. Останній супроводив клопотання зі своїми коментарями до Міністерства внутрішніх справ. Але навіть повноваження міністра були обмежені сумою в 50 тис. рублів як одноразовою позику для однієї губернії. Дозвіл на перевищення цього ліміту видавав особисто імператор, до якого міністр повинен був звертатися через Комітет міністрів [9, с. 90].

При збиранні інформації законодавець відверто дублював функції суспільного і поліцейського управління: відомості про урожай надавалися губернаторові губернськими управами і земськими начальниками незалежно один від одного. Те саме відбувалося зі списками душ чоловічої статі при попередньому визначенні необхідного обсягу сільських і губернських запасів і грошових фондів.

3. Взаємне фінансування. Законодавство у певних випадках передбачало, що в разі недостатності міських коштів, виділених на господарство і впорядкування, які мале важливе значення для населення всього повіту або губернії, допомога виділялася з державного казначейства або із сум земських зборів (Городове положення 1870, ст. 136).

4. Взаємне надання послуг. Земські податі з міських обивателів збирала міська управа; земства надавали допомогу сільсь-

ким общинам у формуванні сільських запасних магазинів.

5. Обмін необхідною інформацією. За умови постійного прагнення самодержавства всіяко обмежити гласність діяльності суспільних зборів такий обмін, звичайно, міг відбуватися тільки суворо в рамках встановлених законом процедур і найчастіше через губернське начальство. Це стосувалося не тільки спілкування між органами самоврядування, але навіть між останніми та адміністративно-судовими чинами. Наскільки це заважало управлінській діяльності, можна судити з наведеного в книзі Р. Роббінса випадку, коли під час голоду 1891 р. земські начальники надсилали губернаторам термінові телеграми про необхідність швидкого виділення зерна для посіву. Взагалі-то інформація призначалася земствам, і проблеми виникали через те, що передача її запізнювалася [15, с. 127].

6. Координація діяльності у формі участі голів суспільного управління в губернському спеціалізованому нагляді. Для більш ясного уявлення про те, як на практиці здійснювалася координація, доцільно звернутися до конкретного прикладу щодо організації медичної справи. Місцевими органами санітарно-медичної служби в другій половині XIX ст. були: 1) лікарські відділення губернських управлінь, а в повітах – повітові комітети суспільного здоров'я; 2) земські установи; 3) міські управління в містах, де введено Городове положення. Вище управління в рамках цього предмета відання здійснювалося Відділом народного здоров'я і суспільного піклування Господарського департаменту Міністерства внутрішніх справ. У технічно-науковому відношенні цим питанням займався також Головний лікарський інспектор, теж чиновник системи МВС. Він також видав протиепідемічними заходами і, як тоді говорили, “особовим складом цивільної медичної частини”. Крім того, до складу Міністерства входила Медична рада, вища лікарсько-навчальна установа для “розгляду питань охорони народного здоров'я, лікування і судово-медичної експертизи” [8, с. 277].

Повітові комітети покликані були здійснювати координацію в масштабах повіту, що й визначило їх міжвідомчий склад: голова повітового дворянства (що представляв водночас дворянське самоуправління і земські установи), справник повіту і поліцейський (поліція), повітовий лікар (експерт), міський голова (міське самоврядування). Як губернський координатор виступало губернське правління, яке “у разі дійсної необхідності” (тобто нерегулярно) збирало повітові комітети для “вживання загальних і однамнітних заходів”. У надзвичайних епідемічних ситуаціях ключову роль повинен був відігра-

ти повітовий комітет, який, не чекаючи офіційного повідомлення від поліції, відразу після отримання відповідної інформації видавав розпорядження про необхідні заходи. Таким чином, питання координації лежали повністю на місцевій урядовій адміністрації.

Функції земських установ були визначені Положеннями 1864 і 1890 рр. (ст. 2). До їх компетенції належало завідування земськими лікувальними закладами, піклування про невиліковних хворих і божевільних, а також покалічених; участь у заходах щодо охорони народного здоров'я, розвиток засобів лікарської допомоги населенню і дослідження способів щодо забезпечення місцевості в санітарному відношенні, а також участь у ветеринарно-поліцейських заходах [9, с. 340]. Таким чином, земські установи практично не допускалися до організаційних питань, зате щедро наділялися компетенцією у витратному для бюджету устрої різних медичних установ, включаючи аптеки. Крім того, вони підшукували і наймали на свої кошти необхідний персонал, а губернські установи ще видавали обов'язкові ухвали для місцевих жителів, що не перебувають у віданні міського управління. Ініціатива в ухваленні цих постанов могла належати губернаторові, самим губернським зборам, а також об'єднаним засіданням земських зборів повітів і міських дум. Обов'язкові ухвали могли стосуватися порядку утримання в чистоті площ, стічних труб, мостів тощо, устрою і утримання в санітарному стані боєнь, промислових закладів, внутрішнього розпорядку на ярмарках і ряду інших питань санітарно-медичного характеру.

Функції міського суспільного управління в медичній справі були аналогічні земським. Міська специфіка дещо змінювала характер обов'язкових ухвал, які приймалися міською думою за власною ініціативою або за заявою начальника місцевої поліції.

7. Вирішення через суд конфліктних ситуацій, які виникали між усіма суб'єктами управлінської діяльності, але найчастіше – між губернатором і земськими або міськими органами самоврядування, а також між самими органами самоврядування. Перший вид конфлікту виникав при незгоді, припиненні або скасуванні губернатором ухвал земських зборів або міських дум.

Тут, наприклад, можна сказати про спори, які виникали між міськими і земськими установами. Як правило, їх причиною була недосконалість законодавства, що створювало плутану систему оподаткування і зборів на суспільне управління, нечітко формулювало питання компетенції. Внаслідок того, що вони збирали земські податі, міста часто виходили з того, що земські програми повинні поширюватися і на населення міст без будь-якої компенсації з міської казни.

Так трапилося з лікарнями, які земства активно створювали (на відміну від міст). Останні чомусь вважали, що земські збори з міських обивателів роблять місто "данником" земства і тим самим дають йому право не займатися будівництвом власних лікарень. Спори на цьому ґрунті виникали постійно і передавалися на розгляд Сенату. Погіршувала ситуацію заборона органам суспільного управління спілкуватися між собою, яке діяло до 1905 р. До речі, Сенат, як правило, вирішував такі спори на користь земств.

IV. Результати

Отже, короткий аналіз форм взаємодії між окремими елементами системи місцевого управління дає змогу зробити ряд висновків:

1) нечіткий розподіл компетенції і дублювання судового нагляду адміністративним значно ускладнювало діяльність окремих управлінських структур;

2) поліцейський характер держави примушував адміністрацію вникати в змістовну сторону діяльності всіх суб'єктів управління в губернії, заважаючи їй зосередитися на власних завданнях – координації діяльності управлінських органів на місцях та адміністративному нагляді;

3) запровадження місцевого самоврядування західного типу на практиці стикалося з труднощами, оскільки автономія в межах компетенції відповідних органів була суттєво обмежена;

4) ускладнював ситуацію неефективний інформаційний обмін між суб'єктами управління, який до того ж був досить обмеженим.

Література

1. Бартків В.П. Місцевий державний апарат Російській імперії і селянська реформа 1861 р. в Україні (історико-правове дослідження) : дис. ... канд. юрид. наук / В.П. Бартків ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2002. – 188 с.
2. Грицяк І. Місцеве самоврядування України в історії та сучасності / І. Грицяк // Вісник Української академії державного управління при Президентові України. – 1996. – № 1. – С. 53–67.
3. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія / кол. авт.; відп. ред.

- Н.Р. Нижник. – К. : УАДУ при Президентові України, 1997. – 488 с.
4. Калугін С.А. Земське самоврядування на Харківщині (1865–1917 рр.) : монографія / [за ред. проф. О.Н. Ярмиша]. – Х. : Ун-т внутр. справ, 2000. – 148 с.
5. Кампо В. Дві системи місцевої влади: взаємодія, а не протистояння / В. Кампо // Місцеве самоврядування. – 1998. – № 1–2. – С. 35–38.
6. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. / В.Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2009. – 608 с.
7. Ярмыш А.Н. Наблюдать неотступно. Административно-полицейский аппарат и органы политического сыска царизма в Украине в конце XIX – начале XX в. / А.Н. Ярмыш. – К. : Юринформ, 1992. – 186 с.
8. Дерюжинский В.Ф. Полицейское право / В.Ф. Дерюжинский. – Пг, 1917. – 540 с.
9. Положение о земских учреждениях со всеми относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями / [сост. М.И. Мыш]. – 3-е изд., испр. и доп. – СПб. : Тип. Лебедева, 1886. – 948 с.
10. Устав об обеспечении народного продовольствия. – СПб., 1892. – 1022 с.
11. Emmons T. Russian Landed Gentry and the peasant Emancipation of 1861 / T. Emmons. – Cambridge, 1968.
12. Fallows T. The zemstvo and the bureaucracy, 1890–1904 // The zemstvo in Russia An experiment in local self-government / [ed.: T. Emmons, S. Wayne]. – Vicinich ; Cambridge ; London ; New York ; New Rochelle ; Melbourne ; Sydney : Cambridge University press, 1982. – P. 177–242.
13. McKenzie K.E. Zemstvo organization and role within the administrative structure // The zemstvo in Russia. An experiment in local self-government / [ed.: T. Emmons, S. Wayne]. – Vicinich ; Cambridge ; London ; New York ; New Rochelle ; Melbourne ; Sydney : Cambridge University press, 1982. – P. 31–78.
14. Robbins R. Famine in Russia / R. Robbins. – Columbia Univ. Press, 1975. – 218 p.

Старушенко О.А. Взаємодія елементів системи місцевого управління в українських губерніях Російської імперії у II половині XIX ст.

Анотація. У статті досліджено проблеми організації взаємодії між органами місцевої державної влади та органами місцевого самоврядування, їх практичне здійснення в умовах панування монархічної форми державного управління в Російській імперії у другій половині XIX ст.

Ключові слова: місцеве самоврядування, земства, система місцевого управління, суспільні інститути управління, урядова адміністрація.

Старушенко Е.А. Взаимодействие элементов системы местного управления в украинских губерниях Российской империи во II половине XIX ст.

Аннотация. *Исследуются проблемы организации взаимодействия между органами местной государственной власти и органами местного самоуправления, их практическое осуществление в условиях господства монархической формы государственного управления в Российской империи во второй половине XIX ст.*

Ключевые слова: *местное самоуправление, земства, система местного управления, общественные институты управления, правительственная администрация.*

Starushenko O.A. Cooperation of Elements of the System of Local Government in the Ukrainian Provinces of the Russian Empire in the II Halves of 19th

Annotation. *The problems of organization of co-operation between the organs of state local-authority are probed and by the organs of local self-government and them practical realization in the conditions of domination of monarchist form of state administration in the Russian empire in the second half of XIX item.*

Key words: *local self-government, zemstvo, system of local government, public institutes of management, governmental administration.*

УДК 314.17(477)

СОЦІАЛЬНО-ДЕМОГРАФІЧНІ РИЗИКИ ЯК ЗАГРОЗА ДЛЯ СТАБІЛЬНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Часник Г.В.

аспірант Класичного приватного університету

I. Вступ

Останні 10 років у демографічній історії України були декадою боротьби населення за виживання. За цей період у демографічному розвитку країни спостерігалось більше деструктивних моментів, ніж конструктивних, а його характер можна визначити швидше як дефіцитний і витратний, аніж відновлювальний, що зближує його з основними тенденціями соціально-економічного поступу країни, сповненим внутрішніх суперечностей та непослідовностей.

Здобувши державну незалежність у серпні 1991 р., Україна мала на той час одну з найбільших у Європі (майже 52 млн осіб) чисельність населення. Перемога демократичних принципів у політиці привела до побудови основ громадянського суспільства в країні (дотримання прав людини, закріплення верховенства права, проведення ринкових реформ). Водночас надто швидка трансформація політичної, економічної та соціальної сфер життя спричинили глибоку соціально-економічну кризу, яка вразила всі верстви населення.

Неготовність та непристосованість основної маси населення до нових умов, з одного боку, і різке падіння рівня життя – з іншого, спричинили погіршення основних показників відтворення населення, стану його здоров'я та в результаті призвели до зниження рівня демографічного, трудового та соціального потенціалу країни. Сьогодні можна констатувати, що, крім економічної, Україна переживає ще й глибоку соціально-демографічну кризу, яка загрожує країні непередбачуваними наслідками в майбутньому [7].

Актуальність проблеми управління соціально-демографічними ризиками зумовлена потребами збереження людського потенціалу України та формування умов його розвитку. Головною перешкодою для здійснення цього процесу є невизначеність у системі державного управління соціально-демографічними ризиками як об'єктом оцінювання, регулювання, запобігання та мінімізації. Ці питання досліджує багато вітчизняних учених, серед яких слід відзначити О.А. Грішнову, Е.М. Лібанову, Ю.І. Муромцеву та ін.

Розглянемо вихідні чинники, які зумовлюють проблемні аспекти формування сучасної соціально-демографічної ситуації в Україні та створюють загрозу перспективам стабільності держави.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити особливості соціально-демографічних ризиків, які становлять загрозу для подальшого стабільного розвитку держави, та запропонувати шляхи щодо їх пом'якшення.

III. Результати

Демографічні ризики. Сучасні несприятливі тенденції та ймовірні перспективи демографічних процесів в Україні зумовлюють ряд демографічних викликів, актуальність пошуку відповіді на які продиктована необхідністю вирішення проблем забезпечення національної економіки робочою силою (у тому числі її збалансування за кількісними та якісними параметрами), сталого розвитку системи соціального забезпечення й інших галузей соціальної сфери, забезпечення національної єдності, обороноздатності країни тощо. Такими демографічними викликами можна, насамперед, вважати загрози депопуляції, старіння, неналежної якості населення в Україні й загрози, пов'язані із сучасними тенденціями та перспективами міграційних процесів.

Із соціально-економічних позицій найбільш суттєвим наслідком скорочення населення є те, що депопуляційні тенденції та їх необоротність зумовлюватимуть подальше скорочення бази відтворення трудового потенціалу населення в Україні. Абсолютна й відносна чисельність перспективних з погляду формування та відтворення трудового потенціалу населення його вікових контингентів в Україні вже в найближчі 15 років має скоротитися. Розрахунки чисельності та частки населення у вікових межах інтервалу його працездатності, виконані на базі демографічного прогнозу, побудованого фахівцями ІДСД НАН України, демонструють невинне скорочення чисельності й частки працездатних контингентів, а отже, очікуване формування дефіциту робочої сили.

Як показують розрахунки, у 2015–2020 рр. очікуються найвищі темпи зростання частки літніх контингентів у складі населення, тоб-

то особливо швидко прогресуватиме процес його старіння, що породжує ряд викликів, на які суспільство має знайти адекватні відповіді. У суто демографічному розумінні постаріння населення України гальмуватиме процес її виходу з депопуляції, міцно утримуючи замкнене коло “низька народжуваність – старіння – депопуляція”. Серед соціально-економічних наслідків активізації процесу старіння – збільшення демоекономічного навантаження на працездатне населення (та на соціальні статті бюджету), старіння самого працездатного населення, уповільнення оновлення знань та ідей, гальмування науково-технічного прогресу, загострення проблем самотності осіб похилого віку й необхідності їх соціальної підтримки, економічного забезпечення тощо. У цілому ж старіння населення та породжувані ним виклики вимагають кардинальної перебудови всієї соціально-економічної системи, пристосування суспільства й економіки до особливостей “старого” населення, в якому кількість споживачів перевищує чисельність економічно активного населення.

Прогресуюче старіння нації завжди спричиняє ряд соціально-економічних проблем і суперечностей, пов'язаних з перерозподілом фінансових потоків та ресурсів у національних економіках. Так, навантаження на соціальні статті бюджету, що зростає, в умовах активізації старіння не обмежується лише потребами збільшення пенсійних коштів, а й пов'язане з формуванням додаткового “попиту” на медичні послуги з боку літнього населення, необхідністю вкладень у розвиток спеціальних медичних технологій, орієнтованих на літнє населення, збільшення ресурсів для утримання осіб похилого віку в інтернатних закладах тощо.

У нашій країні необхідність збільшення витрат на підтримання здоров'я громадян похилого віку, пов'язана зі зростанням їх чисельності й частки в населенні в середньостроковій перспективі, поєднуюватиметься з потребою в збільшенні інвестицій у здоров'я осіб працездатного віку (з огляду на його незадовільний стан і високу передчасну смертність). Слід наголосити на тому, що наразі збільшення коштів власне в галузь охорони здоров'я саме по собі не в змозі подолати наявні в ній істотні недоліки і має сенс лише за умови реформування вітчизняної системи охорони здоров'я, радикальних змін організаційно-фінансових механізмів управління цією галуззю.

Сучасна криза здоров'я всього населення в Україні має складний комплекс причин: різке падіння рівня життя населення, погіршення стану державної системи охорони здоров'я, відсутність належної оцінки та усвідомлення значущості здоров'я як з боку держави, так і з боку самих громадян. В

умовах скорочення доходів та посилення соціального розшарування доступність медичного обслуговування для населення помітно зменшилась, а недостатність державного фінансування закладів охорони здоров'я істотно погіршила якість їх послуг. Досить поширеним, передусім для найменш забезпечених груп населення, стало відкладання або відмова від необхідного лікування через нестачу коштів. Не менш значну роль відіграло й посилення стресу, спровокованого труднощами перехідного періоду, що призвело до посилення алкоголізації населення, зростання насильства й самогубств. Як наслідок, на тлі соціально-економічної кризи в Україні істотно посилилися несприятливі тенденції у формуванні медико-демографічних процесів, відбулися відчутні негативні зрушення в динаміці та структурі захворюваності й смертності населення. Поширилися так звані “соціально зумовлені хвороби” – ВІЛ/СНІД тощо, що передаються статевим шляхом, туберкульоз.

Відтак, основні загрози здоров'ю й життю українців зумовлені соціально-економічною ситуацією. Унаслідок збоїв у роботі комунальних служб зростає ризик поширення хвороб, що передаються з водою або харчовими продуктами. Ураховуючи зношеність водогонів і каналізації, незадовільний контроль за якістю води, можна очікувати спалахи кишкових захворювань і гепатиту А, особливо в Південному регіоні, де частина населення не має доступу до безпечної питної води.

Медична галузь за нинішніх умов не здатна реагувати на виклики часу та зміни суспільних потреб. Вона практично відсторонилася від профілактики неінфекційних хвороб – і це в той час, коли вони переважають у структурі захворюваності й передчасної смертності.

Не може не викликати занепокоєння погіршення стану здоров'я підростаючого покоління в Україні. Тривожним є збільшення впродовж останніх років частки хронічних захворювань, тобто тих, які є неприродними для дитячого віку. У цьому контексті дуже важливим є усвідомлення того, що проблеми фізичного, психічного й соціального здоров'я дітей мають підвищений ризик трансформуватися із часом у серйозні порушення здоров'я, які нерідко обмежують можливості повноцінної життєдіяльності або вибору професії, викликають залежність від ліків та медичних послуг і, таким чином, часто стають пожиттєвим надбанням, що значно обтяжує подальше доросле життя й погіршує його якість.

Оскільки Україна за показниками стану здоров'я та середньої тривалості життя значно відстає від економічно розвинутих країн, збереження й поліпшення здоров'я є одним з найважливіших пріоритетів нації та найактуальні-

шою метою суспільного розвитку. Поліпшення здоров'я має бути кінцевою метою проведення соціально-економічних реформ. Здоров'я має стати головним критерієм доцільності та ефективності будь-якої діяльності. Необхідна орієнтація всіх сфер господарства на оздоровлення умов життя, зокрема умов праці, побуту, з метою створення суспільного середовища, сприятливого для вибору та засвоєння населенням моделі поведінки, зорієнтованої на здоровий спосіб життя, запобігання розвитку хвороб і мінімізацію ризику передчасної смерті.

Міграційні ризики. Міграція перетворилася на характерну рису сучасного способу життя значної частини українського населення. В умовах кризи вона не лише стала індикатором реагування людей на зміни в системі суспільних відносин (етносоціальних, економічних, політико-культурних), а й почала диктувати об'єктивну необхідність розробки нових пріоритетів розвитку України як великої європейської держави. На тлі поширення прогресивних засобів зв'язку, адаптації до вітчизняного виробництва інформаційно-комунікативних технологій з новою силою заявили про себе потреби захисту її економічного, соціального, культурного простору.

Разом з тим міграція відкриває широкі можливості для міждержавного обміну людським капіталом, стажування викладачів та студентів, організації лікувально-оздоровчих і профілактичних турів, туристично-пізнавальних подорожей тощо. Позитиви зовнішньої міграції виявляються через засвоєння співвітчизниками (учасниками трудових міграцій) кращих традицій організації праці та зайнятості, норм повсякденної поведінки. Інтенсивні міграційні рухи мають негативні риси. Так, в Україні міграційні ризики мають відношення до деформації демографічного, деградації соціального, декомпозиції екстико-поселенського, дезінтеграції економічного, дезорієнтації інформаційного простору держави.

Деформація демографічного простору держави. Ідеться про “вимивання” осіб репродуктивного віку за межі місць постійного проживання, розбалансування на цій основі статеві-вікової структури мешканців України. Оскільки виїжджають переважно молоді, освічені, активні люди, їх неповернення завдає особливо значної шкоди демографічному потенціалу.

За умови подальшого розвитку проблемної ситуації в Україні слід очікувати зростання обсягів і темпів депопуляції населення з погіршенням якісних характеристик людського капіталу при значних міграційних втратах населення продуктивного віку та високого професійно-кваліфікаційного рівня.

Деградація соціального простору держави. В Україні через еміграцію інтелектуальної еліти, фахівців у сфері комп'ютерних технологій, інженерних кадрів і, особливо,

працівників робітничих професій “розмивається” середовище формування середнього класу, порушується соціальна структура суспільства.

За даними Федерації роботодавців, в українській промисловості не вистачає 1,8 млн працівників зі спеціальною технічною підготовкою, або майже 30% від потреби. Крім того, за експертними оцінками, попит на робочі спеціальності перевищує пропозицію в 4–6 разів, тоді як потреба у фахівцях з вищою освітою є значно меншою, ніж готують ВНЗ. Особливо ця тенденція характерна для західного регіону нашої країни, що посилюється високим рівнем міжнародної трудової еміграції. Одним з негативних ефектів міжнародного обміну людським капіталом є втрата талановитих дослідників, які їдуть за кордон. Кожний шостий науковий працівник – пенсіонер, середній вік академіків в Україні – за 70 років, а професорів університетів – близько 60 років. Державна стратегія щодо створення робочих місць для молодих учених відсутня.

Декомпозиція поселенського простору держави. В Україні ситуація ускладнюється таким чином, що через міграцію, зокрема маятникову, у зоні впливу ринку праці столичного регіону й окремих східних центрів великої індустрії втрачається потенціал розвитку соціальної сфери малих та середніх населених пунктів цілих регіонів.

На сьогодні більше ніж половина вітчизняних маятникових мігрантів прибуває у великі міста з малих та середніх міст, решта – із сіл. З іншого боку, малі й середні міста теж приймають маятникових мігрантів, переважна кількість яких – мешканці довколишніх сіл. Обсяг потоків маятникових міграцій залежить і від кількості часу, який потрібно витратити, щоб добратися до роботи й додому, яка становить у середньому 45–60 хв. Прикладом зонального “стягування” робочої сили є феномен столиці. Так, упродовж 2007 р. у м. Київ було прийнято на роботу 195,3 тис. працівників, з них іногородніх – 95,3 тис., з яких 36,8 тис. – із районів Київської області та сусідніх районів інших областей [6].

Маятникові міграції із часом призводять до зміни постійного місця проживання, а оскільки мігрантами є, як правило, населення в репродуктивному віці, це позитивно впливає на демографічну ситуацію і, зокрема, на природний приріст населення міста-реципієнта та, відповідно, негативно відображається на демографічному, соціальному та інтелектуальному потенціалі поселень-“донорів”.

Аналізуючи динаміку природного та міграційного руху населення міст України [6], відзначимо такі риси:

- за 1998–2008 рр. з-поміж адміністративно-територіальних одиниць України лише Київ вирізнявся стабільним загаль-

- ним приростом населення, зумовленим міграційним приростом (зокрема, за 2007 р. природний приріст (скорочення) населення Києва становив 2666 осіб, механічний приріст – +24 803 особи);
- територіальні відмінності в загальному прирості населення українських міст: лише в Київській та Рівненській областях спостерігався позитивний приріст населення в промислово-аграрних і промислово-транспортних містах; найстрімкіше загальне скорочення чисельності міського населення відбулося в промислових містах Донбасу та Наддніпрянщини;
 - найбільше позитивне міграційне сальдо характерне для Києва, міст Київської, Волинської, Львівської, Хмельницької й Одеської областей; негативне сальдо – для міст Дніпропетровської, Донецької, Луганської, Сумської, Херсонської, Тернопільської областей.

Усе вищенаведене дає підстави стверджувати, що маятникова міграція істотно впливає на формування екостіко-поселенського потенціалу держави. Унаслідок маятникових міграційних потоків суттєво деформується соціальна сфера регіонів, гальмується соціально-економічний розвиток сіл, малих і середніх міст, що перебувають у зонах впливу ринків праці великих міст. Зокрема, суттєвих деформацій зазнає освітній комплекс: значне природне скорочення населення посилюється міграційним відтоком, що зумовлює звуження основи статеві-вікових пірамід. Зростає навантаження на житлово-комунальний комплекс та транспортну систему міст-“реципієнтів”.

У зарубіжній науковій літературі зазначається, що процес перекачування робочої сили має конкретні межі: він припиняється, коли оплата праці в місті та в селі стає однаковою, а сільське господарство модернізується. Чисельність міського населення стабілізується, коли його частка в загальному населенні країни й загальних доходах сягає 75%. Це призводить до скорочення міграції із села в місто. Враховуючи загальносвітові тенденції, зарубіжні експерти переконані, що майбутнє еволюції системи розселення – це субурбанізація, тобто перехід від точкових індустріальних міст до сучасних децентралізованих систем сільсько-міського розселення. Це дає можливість об'єднати реструктуризацію економіки зі зростанням добробуту людей. Очевидно, такі рекомендації мають включати аргументи щодо різних типів розвитку населених пунктів.

Якщо субурбанізація є перспективною для категорії великих міст, то малі та середні міста повинні мати спеціальні програми розвитку. Вихідним положенням такої стратегії має бути усвідомлення того, що, по-перше, суб'єкт має бути метою державних

зусиль; по-друге, конструюється працевикористання населення, яке нині перебуває нижче від рівня середнього класу (з низьким рівнем благоустрою й життя).

Сьогодні весь комплекс заходів, спрямованих на конкретизацію пріоритетів, концептуальних вирішень планування та використання території країни, удосконалення систем розселення й забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, формування національної екологічної мережі визначає нова Генеральна схема планування території України (затверджена спеціальним Законом України від 07.02.2002 р. № 3059–III). Однак, як і в попередні періоди, організація робіт із соціального управління в Україні наштовхується на слабкий взаємозв'язок систем містобудівельного проектування із системою робіт з державного планування та соціального прогнозування.

Дезінтеграція економічного простору держави. Проблема полягає в тому, що через міграційні процеси, зокрема, на тіньових ринках праці, формуються ареали підвищеної мобільності населення з фокусами інтересів не лише соціально-економічного, а й негативного ідеологічного характеру; порушується структура економічної активності та майнового стану населення. Дезінтеграція економічного простору держави є надзвичайно вагомим міграційним ризиком, основними наслідками якого в рецесивному аспекті можуть виступати:

1. **Зміни макроекономічних показників держави.** Як правило, трудова міграція є втратою (ризиком) для країни-донора та вигодною (активом) для країни-реципієнта. Це підтверджує світовий досвід. Так, статистичний аналіз економічного впливу міграції в 15 країнах – членах ЄС з 1991 р. до 1995 р. показує, що збільшення частки мігрантів у загальному населенні країни на 1% забезпечує 1,25–1,5% приросту ВВП. В Іспанії 30% усього приросту ВВП з 1996 р. до 2006 р. забезпечили іммігранти. У Великобританії іммігранти загалом одержали в 1999–2000 рр. з державного бюджету 28,8 млрд фунтів стерлінгів, а внесли за той самий період 31,2 млрд. Німецькі дослідники підраховали, що іммігрант, який приїхав у країну в 30-річному віці й залишився в ній, збагачує скарбницю на 110 тис. євро [2].

Так, аналізуючи тенденції зміни валового внутрішнього продукту (ВВП) у фактичних цінах та обсяги зовнішньої трудової еміграції (див. рис.), спостерігаємо тісний кореляційний зв'язок таких показників ($-0,86$). Це підтверджує тезу про те, що трудова еміграція справляє рецесивний вплив на основний макроекономічний показник країни.

На перший погляд, простий порівняльний аналіз двох показників дає змогу зробити

надзвичайно ґрунтовні висновки. Спостерігаємо циклічність впливу трудової еміграції на ВВП. За суттєвого зростання обсягів зовнішньої трудової еміграції вже в наступні два-три роки спостерігаємо падіння ВВП. Звичайно, це один з факторів, що призводить до таких наслідків, проте масштаби міграційних потоків (легальних та нелегальних) підтверджують вагомість впливу саме міграційного чинника на ВВП країни.

2. *Зміни на ринках праці.* Зокрема, вагомою проблемою залишається їх тінізація через неконтрольованість обсягів нелегальної трудової міграції. У наукових та публіцистичних джерелах наводяться абсолютно різні дані щодо кількості трудових мігрантів України за кордоном. Згідно з даними О. Варецької, "понад 90% українських трудових мігрантів працюють за межами України нелегально" [1].

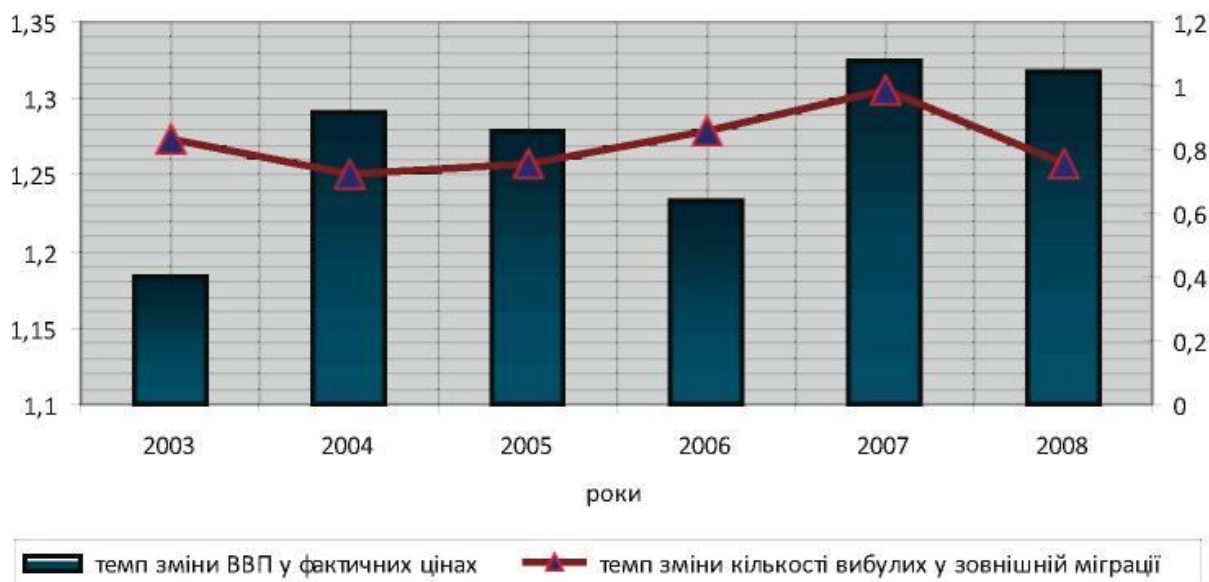


Рис. Темпи зростання ВВП у фактичних цінах та кількості вибулих осіб у зовнішній міграції [6]

Аналізуючи стан ринку праці в Україні, можна дійти висновку щодо існування тісного взаємозв'язку між окремими його показниками та чисельністю емігрантів, що підтверджує значення коефіцієнта кореляції (у межах від 0,84 до 0,97). Спостерігається

обернений зв'язок між чисельністю емігрантів та розміром середньомісячної заробітної плати, середнім розміром допомоги по безробіттю й потребою в робочій силі, тобто при покращенні цих показників обсяги міграцій за кордон зменшуються (див. табл.).

Таблиця

Динаміка окремих показників ринку праці України та їх кореляційний зв'язок із чисельністю емігрантів (2002–2008 рр.) [6]

Роки	Показник					
	Чисельність вибулих (емігрантів) з території України, тис. осіб	Чисельність безробітного населення працездатного віку (за методологією МОП), тис. осіб	Потреба в робочій силі, на кінець року, тис. осіб	Середньомісячна заробітна плата, грн	Середній розмір допомоги по безробіттю, грн	Навантаження незайнятого населення на одне вільне робоче місце, вакантну посаду, ос.
2002	76,264	2128,60	123,9	376,00	105,98	9
2003	63,699	1994,00	138,8	462,00	118,32	7
2004	46,182	1888,20	166,5	590,00	146,37	6
2005	34,997	1595,20	186,6	806,00	192,89	5
2006	29,982	1513,70	170,5	1041,00	251,48	5
2007	29,669	1416,70	169,7	1351,00	339,27	4
2008	22,402	1425,10	91,1	1806,00	571,07	10
Кореляційний зв'язок показника із чисельністю вибулих (емігрантів) з території України		0,96	–0,93	–0,88	–0,85	0,97

Надлишок робочої сили є очевидним практично для всіх регіонів України, за винятком окремих промислових центрів у розрізі конкретних професійних груп.

Особливо насторожує суттєве підвищення навантаження незайнятого населення на одне вільне робоче місце (вакантну посаду), яке у 2008 р. зросло у 2,5 раза. Оглядаючи вакансії на інтерактивному Інтернет-медіа-порталі

“Труд” Державної служби зайнятості, знаходимо 547 516 резюме шукачів роботи і лише 55 047 вакансій (станом на 22.09.2009 р.) [5].

Таким чином, поточна ситуація на ринку праці сприяє зростанню міграційних потоків до розвинутих європейських країн, де ситуація, порівняно з Україною, є значно кращою.

Проблемним для ринків праці України залишається прагнення українських трудових мігрантів натуралізуватися за кордоном. Про це свідчать результати досліджень Українського центру соціальних реформ та Державного комітету статистики України, згідно з якими 47,5% охоплених вибіркою респондентів-трудова мігрантів здійснювали 2–5 виїздів, 15,5% – 60 виїздів. Крім того, 67,3% опитаних респондентів задоволені умовами праці [3]. Таким чином, вітчизняний трудовий мігрант не бачить свого місця на Батьківщині, а прагне продовжувати свою трудову діяльність за кордоном. Більш схильними до натуралізації є жінки, ніж чоловіки, що зумовлено переважно психологічними особливостями та особистими обставинами. Разом з тим чоловікам більш притаманне повторне повернення на заробітки.

3. *Порушення структури майнового стану населення.* Через суттєву різницю в доходах трудового мігранта й громадянина України, який працює на Батьківщині, поглиблюються деструктивні процеси в розподілі суспільства на класи. Трудовий мігрант, отримуючи більші заробітки, істотно збільшує свою купівельну спроможність в Україні, створюючи попит на товари довгострокового використання, у результаті чого зростає їх ціна і вони стають ще більш недосяжними для покупця-громадянина України (середньомісячний заробіток трудового мігранта в середньому становить 817 дол. США) [3].

4. *Структурні зрушення національної й регіональної економік.* Міграційна активність окремих професійних груп зумовлює суттєвий вплив фахівців з окремих сфер суспільної діяльності, у результаті чого окремі галузі втрачають важливий конкурентний фактор – кадрове забезпечення. Особливо гостро стоїть ця проблема перед будівельною сферою, сільським господарством, торгівлею, готельно-ресторанним бізнесом. Водночас реєміграція трудових мігрантів, які працюють у відповідних сферах, дасть змогу підвищити конкурентоспроможність цих сфер за рахунок зростання професійних навичок трудових реємігрантів за кордоном.

Згідно з дослідженнями Українського центру соціальних реформ та Державного комітету статистики України, більшість трудових мігрантів (майже 60%) мали повну загальну середню освіту, 9,8% – базову загальну середню або початкову загальну

освіту, 13,9% – повну вищу освіту; 37,9% трудових мігрантів – кваліфіковані робітники з інструментом, 33,2% – фахівці найпростіших професій, 16,5% – працівники сфери торгівлі та побутових послуг, 6% – професіонали, фахівці, технічні службовці, 4,9% – робітники з обслуговування, експлуатації та складання устаткування і машин, 1,5% – кваліфіковані робітники сільського господарства [3].

Пропозиції щодо зменшення міграційних ризиків дезінтеграції економічного простору держави:

1. *В інформаційному забезпеченні:* розроблення єдиної методики моніторингу трудової міграції в регіоні.

2. *З метою запобігання міграційним ризикам:* створення сприятливих умов праці на Батьківщині (заміна зовнішніх міграційних потоків внутрішніми – попит на робочу силу в промислових регіонах Східної України, надання житла), стимулювання самозайнятості (фермерство, зелений туризм), квотування суб'єктів підприємництва для створення нових робочих місць і працевлаштування безробітних; перекваліфікація безробітних осіб відповідно до потреб ринку праці у відповідних професіях; розроблення регіональних програм зайнятості, які включають заходи з подолання базових (першопричинних) міграційних ризиків; скасування ліцензій на посередницьку діяльність у працевлаштуванні за кордоном (таку роботу повинні здійснювати обласні центри зайнятості).

3. *З метою підвищення обсягів реєміграційних потоків в Україну:* створення сприятливих умов початку власної справи; гарантії збереження зароблених грошей (спеціальні програми банківських установ); довгострокові пільгові кредити купівлі нерухомості трудовими мігрантами на Батьківщині.

Дезорієнтація інформаційного простору держави. Суть проблеми полягає в тому, що через міграцію “транспортується” мовна, етнокультурна, релігійна політика, що часто суперечить інтересам держави. Вказані міграційні ризики – серйозне додаткове навантаження на соціальну сферу України на фоні світової кризи.

Переміщення значних груп населення з подальшим його осіданням у певних зонах спричиняє порушення не тільки статево-вікової, а й етнічної структури населення окремих регіонів, сприяє неефективності на місцях державної мовної, етнокультурної, релігійної та іншої політики. Так, зростання чисельності мігрантів із-за кордону спричиняє загострення проблеми зайнятості в регіонах, виникнення міжетнічних і міжконфесійних конфліктів між прибульцями та автохтонами. Меншою мірою ці самі явища визрівають і у зв'язку з масштабністю міжрегіональних переміщень (наприклад, надмірний

наплив кадрів з різних областей до Києва спонукає до видозміни державної політики щодо гуманітарної сфери на місцевому рівні).

У майбутньому внаслідок зростання кількості іммігрантів із країн “третього світу” в деяких регіонах може загостритися й релігійна ситуація, що вже спостерігається в таких розвинутих країнах Заходу, як Франція, Німеччина, Великобританія, Швейцарія тощо. Поки що ж релігійний фактор у зв'язку з наростанням міждержавних міграційних процесів ще не набув значення самодостатнього в дезорієнтації інформаційного простору країни. Виняток становить хіба що АР Крим, де поступово наростає роль фундаменталістських та екстремістських течій в ісламі, що інспіруються ззовні й можуть дестабілізувати міжетнічний мир не лише на одному півострові. Значно більше на це впливають міжрегіональні міграції, які лише ускладнюють релігійну ситуацію на місцях (привнесення греко-католицьких особливостей і традицій у незвичне й часто недружньо налаштоване соціальне середовище в центральних та східних областях, одностороння орієнтація багатьох мешканців сходу і півдня країни на так звану “канонічну” православну церкву та визрівання конфліктів на основі цього не тільки з “уніатами”, а й з “розкольниками”, тобто вірними Київського патріархату та автокефальної церкви).

Зростання міграційних потоків закономірно спричиняє зміну релігійної структури населення. При цьому органічне зростання поліконфесійності населення накладатиметься на незавершеність релігійстворчих процесів в Україні. Про це свідчить, по-перше, різниця відмінності територій щодо кількості зареєстрованих релігійних організацій. Так, на середину 1990-х рр. на 7 західних областей припадало більше ніж половина релігійних громад у країні, тоді як у Донбасі їх нараховувалося 5%, а у двох областях Нижньої Наддніпрянщини – тільки 2%. Сьогодні різниця між регіонами в цьому плані поступово зменшується, але, на жаль, доволі часто за рахунок фіксації в “атеїзованих” регіонах чисельно малолюдних і нетрадиційних для України громад (протестантські, “східні” на зразок буддистських або кришнаїтських тощо). По-друге, спостерігається байдужість значної частини населення, особливо молоді, до питань оптимального розв'язання релігійної проблеми, у тому числі можливості становлення помісної церкви. Загалом таку байдужість продемонстрували близько 38% опитаних респондентів. По-третє, чітко виражену індіферентність до релігійної проблематики в країні часто виявляє пострадянська еліта, що зовсім не сприяє зростанню ідеологічної єдності суспільства.

Наведені міграційні ризики соціального розвитку України вимагають застосування системного підходу до організації заходів, спрямованих на посилення позитивних та нівелювання негативних наслідків участі України в міжнародному поділі праці. Серед них ключовими є:

- постійний моніторинг втрат людського потенціалу в процесі міжнародного обміну й динаміки їх змін;
- створення системи оперативного статистичного моніторингу міграційних процесів;
- обґрунтування та створення проблемно-цільової програми фінансування системних заходів у регіонах України щодо запобігання негативним наслідкам міграційних процесів та реєміграції населення в місця їх постійного проживання;
- формування селективної імміграційної політики, яка має складатися з таких компонентів: репатріація або заохочення в'їзду наших співвітчизників, які готові переїхати до України за умови технічної допомоги в юридичних питаннях, наявності робочих місць, що відповідають кваліфікації; заохочення в'їзду підготовлених іноземних фахівців; в'їзд молоді (студентів, слухачів системи довузівської підготовки, випускників вищих навчальних закладів) [4].

IV. Висновки

Наведені вище характеристики соціального та демографічного розвитку України свідчать, що країна сьогодні перейшла межу припустимого зниження показників демографічного відтворення та життєвого рівня населення за всіма індикаторами для основної маси своїх громадян. Процеси демографічної деградації, погіршення соціальних умов відтворення, безсумнівно, позначаються на економічному реформуванні й загальмовують темпи його реалізації.

Однак, якщо не розпочати роботу зі збереження людського потенціалу країни сьогодні, внаслідок інертності демографічних процесів та їхньої слабкої керованості з боку держави ситуація погіршуватиметься, загрожуючи стабільному та незалежному існуванню самої держави.

Література

1. Варецька О. Соціально-економічне підґрунтя трудової міграції населення України / О. Варецька // Україна: аспекти праці. – 2005. – № 5. – С. 34–39.
2. Європейська міграція в цифрах та узагальненнях: Європейський простір – портал проєвропейського громадянського суспільства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.prostir.ua/library/27090.html>.
3. Зовнішня трудова міграція населення України: обстеження / за заг. ред. Украї-

- нського центру соціальних реформ, Держкомстату України. – К., 2009. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://openukraine.org/doc/BK-MIGR-END.pdf>.
4. Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави : національна доповідь / за заг. ред. В.М. Гейця [та ін.]. – К. : НВЦ НБУВ, 2009. – 687 с.
5. Труд [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.trud.gov.ua/control/uk/index>.
6. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
7. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua>.
8. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.idss.org.ua>.

Часник Г.В. Соціально-демографічні ризики як загроза для стабільного розвитку України

Анотація. У статті подано результати дослідження особливостей сучасного стану людського розвитку в Україні, соціально-демографічних ризиків та основних загроз подальшому розвитку. Виявлено чинники та передумови формування демографічних і соціальних ризиків, на основі статистичних даних здійснено їх аналіз. Обґрунтовано шляхи пом'якшення соціально-демографічних ризиків, а саме деформації демографічного, деградації соціального, декомпозиції поселенського, дезінтеграції економічного та дезорієнтації інформаційного простору держави.

Ключові слова: демографічні ризики, демографічні процеси, зайнятість, міграційні ризики, народжуваність, рівень життя, ринок праці, смертність, соціальний захист населення, соціально-економічний розвиток, тривалість життя.

Часнык А.В. Социально-демографические риски как угроза для стабильного развития Украины

Аннотация. В статье представлены результаты исследования особенностей современного состояния человеческого развития в Украине, социально-демографических рисков и основных угроз дальнейшему развитию. Выявлены факторы и предпосылки формирования демографических и социальных рисков, на основе статистических данных осуществлен их анализ. Обоснованы пути смягчения социально-демографических рисков, а именно деформации демографического, деградации социального, декомпозиции поселенческого, дезинтеграции экономического и дезориентации информационного пространства государства.

Ключевые слова: демографические риски, демографические процессы, занятость, миграционные риски, рождаемость, уровень жизни, рынок труда, смертность, социальная защита населения, социально-экономическое развитие, продолжительность жизни.

Chasnyk G. Socially-Demographic Risks as Threat for Stable Development of Ukraine

Annotation. In article results of research of features of a current state of human development in Ukraine, socially-demographic risks and the basic threats to the further development are presented. Factors and preconditions of formation of demographic and social risks are revealed, on the basis of the statistical data their analysis is carried out. Ways on softening of socially-demographic risks, namely deformations demographic, degradations social, decomposition colony, decompositions economic and disorientations of information field of the state are proved.

Key words: demographic risks, demographic processes, employment, migratory risks, birth-rate, standard of living, labor market, death-rate, social protection of the population, socially-economic development, life expectancy.

УДК 331

ПРОБЛЕМИ МОТИВАЦІЇ ПЕРСОНАЛУ ОРГАНІЗАЦІЇ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

*Шилова В.І.*кандидат наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет**I. Вступ**

Нагорода тісно пов'язана з проблемою мотивації підпорядкованих співробітників. Ні для кого не секрет, що успіх роботи кожної організації – це творчі здібності й мотивація її співробітників. Разом з тим деякі керівники говорять про те, що їх команди досягли вершини продуктивності й працюють без необхідної енергії та ентузіазму, активність і підприємливість поступаються місцем формальному виконанню обов'язків. У цій ситуації спеціалісти з менеджменту одноголосні: наявні симптоми відомого корпоративного захворювання, яке має назву “демотивація працівників”. Відомо, що пасивність і байдужість персоналу не в останню чергу пов'язані з недостатньою психологічною компетентністю самих керівників, які недооцінюють важливість мотивування підпорядкованих, а часто практично не володіють прийомми мотивування.

Водночас у західному менеджменті мотивування персоналу є однією з ключових управлінських компетенцій. Вона неодмінно входить до пріоритетних стандартів управлінської поведінки, які повинні демонструвати керівники відомих світових компаній. На Заході переконані, що сьогодні система управління персоналом немислима без такої складової, як мотивація праці. На підставі обліку базових факторів робочої мотивації (конкретних стимулів ефективної праці) великі корпорації проводять систематичні моніторинги “мотиваційного фону”. Подібні моніторинги є неодмінною складовою процедур employee survey (опитування персоналу). Якщо результати замірів виявляються такими, що насторожують, корпоративна верхівка оперативно вживає необхідні заходи з посилення мотивації. За даними експертів Strategic Management Journal, ефективні технології нематеріального стимулювання дають можливість у рамках фонду заробітної плати збільшити продуктивність праці до 20% і скоротити до мінімуму незаплановану керівництвом плинність персоналу.

II. Постановка завдання

Метою статті є дослідження феномену та факторів мотивації персоналу організації та обґрунтування теорій і поглядів з цього питання.

III. Результати

Сила мотиву визначається ступенем актуальності тієї чи іншої потреби для працівника. Чим бажаніше визначене благо, тим сильніше прагнення його отримати, тим активніше діє працівник. Ринкова економіка через механізми конкуренції гармонізує мотиви “для себе” і “для інших”. Планова економіка в умовах командно-адміністративної системи призводила до неузгодженості цих мотивів, оскільки в ній працівник віддавав суспільству суттєво більше, ніж отримував за свою працю. Реакцією на це було пониження якості праці, погіршення споживчих якостей продукції, яка випускається [1, с. 331].

Взагалі, проблеми, пов'язані з мотивацією, важко визначити, а ще важче аналізувати. Згідно з однією точкою зору, мотивація включає в себе: 1) напрям поведінки індивіда; 2) міру зусиль індивіда після того, як він вибрав цей напрям; 3) стійкість цієї поведінки, тобто як довго індивід буде діяти в певному напрямі [2, с. 109]. Інша точка зору полягає в тому, що аналіз мотивації повинен бути зосередженим на факторах, які спрямовують і стимулюють діяльність індивіда [3, с. 230].

Ретельне вивчення всіх позицій різних авторів приводить до таких висновків: 1) розбіжності в поглядах на фактор мотивації в багатьох теоретиків незначні; 2) мотивація відноситься до поведінки й результативності; 3) до мотивації включається цільова спрямованість; 4) мотивація є результатом подій і процесів, які відносно індивідів є як внутрішніми, так і зовнішніми.

У процесі управління важливо розрізняти мотивацію й стимулювання, тому що вони є методами управління працею, але протилежні за напрямками.

Мотивування являє собою довгостроковий вплив на працівника з метою зміни за заданими параметрами структури ціннісних орієнтацій та інтересів, формування відповідного мотиваційного ядра й розвитку на цій основі трудового потенціалу. Іншими словами, мотивування персоналу можна визначати як процес регулювання системи взаємовідносин працівника з матеріально-соціальним середовищем. У цьому випадку головне завдання процесу мотивування мо-

жна визначити як створення позитивного ставлення працівника до конкретного середовища в найширшому його спектрі. Стимулювання як тактика вирішення проблеми стає орієнтацією на фактичну структуру ціннісних орієнтацій та зацікавленості працівника (тобто стимулювання спрямоване на закріплення існуючого становища). Але в цій ситуації мотивація й стимулювання взаємно доповнюють одне одного.

Якщо говорити про управління персоналом як галузь діяльності, то як пріоритети виокремлюють, як правило, систему стимулювання праці. Співробітнику в надії на те, що він почне працювати продуктивніше та якісніше, пропонується деяке заохочення за необхідний результат або штрафні санкції за низький рівень виконання функціональних обов'язків. Однак, з точки зору здорового глузду, очевидно (практика підтверджує це), що не всякий стимул спонукає співробітника працювати так, як чекає від нього компанія. Це пояснюється тим, що саме мотив, а не стимул, спонукає і спрямовує діяльність людини. Мотивом він стане тоді, коли зустрінеться з "внутрішнім" світом – потребою або із системою мотивів, які уже склалися. Вважаємо, що на підприємстві, в першу чергу, спеціалісти з менеджменту персоналу повинні розумітися не стільки в термінах стимулювання, скільки в термінах мотивування діяльності співробітників. Тільки у випадку створення повноцінної системи мотивації персонал компанії (на всіх рівнях її структури) буде зацікавлений у досягненні корпоративних цілей. Аналізуючи поведінку персоналу з позиції мотивації, можна зробити висновок, що вона залежить від потреб і цілей працівника. Потреби – це різні "нестачі" індивіда, які він відчуває у визначений період часу. Вони можуть бути фізіологічні (потреба в їжі), психологічні (самоствердження), соціальні (потреба у спілкуванні) тощо. Первинні потреби закладені генетично й за природою своєю фізіологічні і, як правило, вроджені. Вторинні потреби психологічні і набуваються з досвідом. Потреби, які усвідомлені суб'єктом, постають у формі інтересу, тобто прагнення діяти певним чином для задоволення потреби. Таким чином, про існування потреб можна судити з поведінки людей, оскільки вони слугують "стартером" дій. Люди завжди прагнуть повторити ту поведінку, яка асоціюється в них із задоволенням потреб, і уникати тієї, яка асоціюється з недостатнім задоволенням. Цей факт відомий як закон результату.

У кожній дискусії з питання мотивації, очевидно, важлива роль цілей. Мотиваційний процес, на думку багатьох теоретиків, є цілеспрямованим. Таким чином, розробку організаційної програми мотивації персоналу, як і кожної іншої програми, необхідно

розпочинати з установки мети (орієнтира, критеріїв), описання результату, який необхідно досягти. Ефективна програма мотивації – це одночасно і мета, досягнення якої дасть змогу більш повно розкрити потенціал кожного співробітника, і засіб для досягнення цілей організації. Сутність постановки мети – концентрація уваги на досягненні бажаних результатів. Мета – це завжди вибір. Вона відіграє роль фільтра, залучаючи необхідних людей до організації. Можливість використовувати цілі організації в особистих інтересах і здатність сприймати її цілі як власні, особистісні – це той мотив, який не можна не використати.

Звичайно, складність для керівників – це виявити, якими мотивами керуються їх підлеглі. Керівники, які спостерігають за поведінкою своїх співробітників, знають, що манера поведінки і вчинки людей сигналізують про їх мотиваційні потреби. При цьому керівник повинен виконувати правило: фіксувати саме модель поведінки людини, а не окремі її риси. Модель поведінки – це найбільш повторюваний, отже, характерний набір реакцій. Такий набір реакцій тісно пов'язаний з потребами. Саме тому за цим набором можна виявити мотиваційний тип підлеглого й вирішити, чим стимулювати його бажання працювати.

Численні теорії й дослідження з мотивації намагаються пояснити співвідношення поведінки та її результатів. У сучасних дослідженнях теорії мотивації поділяються на дві базові категорії: змістовні і процесуальні [4, с. 340]. Засновниками змістовної теорії є А. Маслоу (п'ятирівнева ієрархія потреб); К. Альдерфер (трирівнева ієрархія потреб – ERG); Ф. Херцберг (два головних фактори – "гігієнічні і мотиваційні"); Д. Макклелланд (три види потреб, які набуваються на основі культури, – досягнення, участь і влада). Змістовні теорії мотивації фокусують свою увагу на внутрішніх факторах індивіда, які надають імпульс, спрямовують, підтримують і припиняють конкретну поведінку, а також на ідентифікацію тих внутрішніх спонукань, які змушують людей діяти визначеним чином. Кожна з чотирьох змістовних теорій пояснює людські потреби й поведінку з невеликими відмінностями. Основні відмінності між цими теоріями полягають у тому, що Д. Макклелланд виокремлює потреби, які набуваються під впливом життя в суспільстві; А. Маслоу пропонує ієрархічну систему потреб; К. Альдерфер – гнучку трирівневу класифікацію, а Ф. Херцберг обговорює внутрішні і зовнішні фактори роботи.

Більш сучасні процесуальні теорії мотивації дають змогу описати й проаналізувати те, як поведінка отримує імпульс, спрямовується, підтримується, припиняється, й ґрун-

туються на з'ясуванні того, яким чином по-водять себе люди з урахуванням їх сприй-няття і пізнання. Засновниками процесуаль-ної теорії мотивації є В. Врум (імовірнісна теорія вибору); Б. Скіннер (теорія "нав'язування", яка пов'язана з навчанням, яке впливає з конкретної поведінки); Дж.С. Адамс (теорія рівноваги, яка базуєть-ся на порівняннях, які робить індивід); Е. Локк (теорія системи цілей, згідно з якими поведінка визначає свідомі цілі й наміри). У процесуальних теоріях мотивації аналізу-ється те, як людина розподіляє зусилля для досягнення різних цілей і яким чином вона вибирає вид поведінки. Ці теорії не заперечують існування потреб, але вважають, що поведінка людей визначається не тільки ними. Відповідно до процесуальних теорій мотивації, поведінка особистості є також функцією сприйняття нею очікувань, пов'язаних з конкретною ситуацією, й мож-ливих наслідків вибраного типу поведінки.

Досвід країн світу доводить, що для ак-тивізації людського фактора трудова діяль-ність повинна здійснюватися з урахуванням цілого комплексу організаційно-технічних і соціально-психологічних факторів, зумовле-них еволюцією суспільних форм життя, біо-логічними особливостями розвитку людини, етапами її життєвого циклу. За умови пра-вильних дій з боку керівництва можна акти-вувати особистість, її інтелектуальну, емо-ційну й вольову сфери, забезпечити реалі-зацію інтелектуально-творчих і психофізіо-логічних можливостей кожного співробітни-ка. Досвідченим керівникам і консультантам відомо, що багаторазове застосування ма-теріальної винагороди суттєво знижує її діє-вість і мотиваційне навантаження. Чому так відбувається? Тому що матеріальна наго-рода – це тільки зовнішній відносно роботи стимул і вона буде діяти ефективно лише за умови постійного збільшення, що, як ми ро-зуміємо, неможливо.

IV. Висновки

Істинні спонування, які змушують відда-вати роботі максимум зусиль, визначити важко. Для того, щоб зрозуміти, як стиму-лювати людину, необхідно узнати, що є цін-ним для неї в роботі, які фактори впливають на висоту досягнень, які вона ставить перед собою, а також що впливає на інтенсивність зусиль, які вона докладає для виконання поставлених завдань.

Важливою умовою для підвищення ефе-ктивності мотивації праці є явно видимі пер-

спективи кар'єрного зростання співробітни-ка. У компаніях, які дорожать своїми кадрами, існує таке поняття, як планування кар'єри. При цьому зміни у статусі співробітника не обов'язково повинні бути значущі, з точки зору ієрархії компанії: це може бути підви-щення статусу в рамках однієї посади тощо. Ротація кадрів не обов'язково повинна про-ходити по вертикалі, достатньо й ефектив-ного переміщення співробітників.

Формуючи систему мотивації праці, кері-внику організації необхідно передбачити такі кроки:

1. Провести дослідження й аналіз ринку праці на зацікавленому сегменті ринку.
2. Визначити необхідний і можливий список соціальних пільг, який можна звести в єдину систему, що позитивно впливатиме на загальну картину стану продуктивності праці в компанії.
3. За необхідністю ранжувати надані пільги за ієрархічною системою підприємст-ва (чим більше статус, тим більш значущі пільги).
4. Визначити джерела фінансування со-ціальних програм, оскільки система повинна функціонувати досить чітко й мати регуля-тивний характер.

Таким чином, мотиви праці відрізняються за: потребами, які людина прагне задоволь-нити за допомогою трудової діяльності; ти-ми благами, які потрібні людині для задо-волення своїх потреб; ціною, яку працівник готовий заплатити за отримання бажаного блага.

Підбиваючи підсумки, можна констатува-ти, що система мотивів та стимулів праці повинна спиратися на чітко визначену нор-мативну базу, яка визначає рамки норматив-ів трудової діяльності персоналу.

Література

1. Кибанов А.Я. Основы управления персо-налом : учебник / А.Я. Кибанов. – 2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : ИНФРА-М, 2007.
2. Odiorne G.S. The Management Theory Jungle and the Existential Manager / G.S. Odiorne // Academy of Management Journal. – 1966. – Vol. 9. – № 2. – P. 109.
3. Atkinson John W. An Introduction to Moti-vation / W. John Atkinson. – N.Y. : Van Nostrand Reinhold, 1964.
4. Managerial Behavior Performance and Effectiveness / P. John Campbell, D. Marvin Dunnette, E. Edward Lawler III, E. Karl Weick. – N.Y. : McGraw-Hill, 1970. – P. 340–356.

Шилова В.І. Проблеми мотивації персоналу організації: теоретичні аспекти

Анотація. У статті розглянуто проблеми мотивації та демотивації персоналу організації в теоретичному аспекті. Ретельне вивчення позицій авторів приводить до поділу різних те-орій на дві базові категорії: змістовні і процесуальні.

Ключові слова: управління, мотивація, демотивація, потреби, компетенції.

Шилова В.И. Проблемы мотивации персонала в организации: теоретические аспекты

Аннотация. В статье рассмотрены проблемы мотивации и демотивации персонала организации в теоретическом аспекте. Тщательное изучение позиций авторов по данной проблеме приводит к делению разных теорий на две базовые категории: содержательные и процессуальные.

Ключевые слова: управление, мотивация, демотивация, потребности, компетенции.

Shilova V. Problems of the Personnel's Motivation in the Organization: Theoretical Aspects

Annotation. The article deals with motivation and demotivation of the staff in an organization in theory. Careful study of the of different authors' views leads to the separation of different theories into two basic categories: substantive and procedural.

Key words: management, motivation, demotivation, needs, competence.

УДК 35.078.7

АНТИКРИЗОВА ДІЯЛЬНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ (2008–2009 рр.)**Шпачук В.В.**кандидат наук з державного управління, доцент
Національна академія статистики, обліку та аудиту**I. Вступ**

Відповідно до Конституції України, основною функцією Національного банку України (далі – НБУ) є забезпечення стабільності грошової одиниці України, водночас, згідно із Законом України “Про Національний банк України”, НБУ в межах своїх повноважень сприяє також стабільності банківської системи. Виконання зазначених функцій вимагає наявності у НБУ відповідного інструментарію, в тому числі й антикризового. Однак, незважаючи на це, криза банківської системи України 2008–2009 рр. виявила не завжди високий рівень ефективності антикризових заходів НБУ, особливо на час її розгортання. Безумовно, ця криза є найскладнішою в історії вітчизняної банківської системи та системи державного управління нею, але вона дала змогу виявити слабкі місця в системі управління та визначити напрями, що потребують зміни та вдосконалення.

Дослідженню окремих питань антикризової діяльності НБУ присвячено праці таких вітчизняних науковців, як О. Барановський, А. Гальчинський, В. Геєць, Б. Данилишин, О. Дзюблюк, Я. Жаліло, О. Іваницька, В. Коваленко, О. Коренєва, О. Крухмаль, С. Лобозинська, В. Міщенко, С. Наumenкова та інші.

II. Постановка завдання

Метою статті є дослідження антикризових заходів, що застосовувалися НБУ під час розгортання кризи в Україні в 2008–2009 рр. для подолання кризових явищ у вітчизняній банківській системі; визначення їх основних недоліків.

III. Результати

Перші дії НБУ були спрямовані на підтримання ліквідності банківської системи. Зважаючи на загрозливу ситуацію для ліквідності банківської системи, НБУ 14.10.2008 р. було прийнято Постанову “Про додаткові заходи щодо діяльності банків” № 319. Відповідно до неї банки повинні були “проводити з метою недопущення дострокового зняття коштів роз’яснювальну роботу зі своїми клієнтами” [1], що банки зрозуміли як заборону на дострокове повернення строкових депозитів. Хоча у НБУ не було достатніх законних повноважень для запровадження такого обмеження і цей крок

суперечив нормам Цивільного кодексу України, він дав можливість уповільнити процеси відпливу коштів з банківських установ. Водночас необхідно вказати на зволікання та нерішучість НБУ при прийнятті такого важливого для банківської системи рішення: по-перше, лише за 10 днів жовтня 2008 р. до прийняття Постанови загальна сума зобов’язань банків зменшилася на 18 млрд грн [2, с. 34]; по-друге, під час кризи 2004 р. колишнім керівництвом НБУ також було прийнято постанову, спрямовану на забезпечення стабільності банківської системи та захисту інтересів вкладників та інших кредиторів банків (Постанова НБУ “Про тимчасові заходи щодо діяльності банків” від 30.11.2004 р. № 576), якою було введено заборону на дострокове повернення вкладів. Однак, якщо в Постанові 2004 р. НБУ “заборонив банкам дострокову виплату юридичним та фізичним особам коштів за депозитними договорами, строк виконання зобов’язань за якими ще не настав, за умови виплати відсотків згідно з цими договорами” і лише потім – “зобов’язав банки проводити роз’яснювальну роботу з клієнтами з метою недопущення дострокового зняття ними коштів з поточних та депозитних рахунків” [3], то у відповідній постанові 2008 р. мова йшла лише про проведення роз’яснювальної роботи.

У грудні 2008 р. НБУ було прийнято Постанову “Про окремі питання діяльності банків” від 04.12.2008 р. № 413. Ця Постанова скасувала Постанову № 319, а також містила дві рекомендації банкам на випадок погіршення ліквідності: відмовитися від укладання договорів про відкриття кредитних ліній і надання інших безумовних кредитних зобов’язань; з урахуванням стану дохідності банку та реальних можливостей позичальників вживати заходів щодо дострокового погашення кредитів. Однак менеджмент банківських установ займався цими питаннями з часу настання кризи, що робило ці рекомендації неактуальними і наданими із запізненням.

Досить активно під час кризи НБУ використовувалось рефінансування банківських установ. На час настання світової фінансової кризи 2007–2009 рр. НБУ мав у своєму арсеналі ряд відповідних нормативно-

правових актів, серед яких основними були: Положення про механізми рефінансування комерційних банків України, затверджене Постановою правління НБУ від 15.12.2000 р. № 484, та Положення про регулювання Національним банком України ліквідності банків України, затверджене Постановою правління НБУ від 26.09.2006 р. № 378 і погоджене з Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку.

Незважаючи на це, додатково були прийняті такі акти:

- Тимчасове положення про надання Національним банком України кредитів для підтримки ліквідності банків у разі реальної загрози стабільності банківської системи, затверджене Постановою правління НБУ від 25.12.2008 р. № 459, яке визначало порядок надання НБУ кредитів банкам у разі реальної загрози стабільності банківської системи, спричиненої нестабільністю та падінням курсу гривні, іншими обставинами, які викликали суттєве зниження платоспроможності значної частини банків або позичальників банків; вимоги до предметів застави, що надаються під забезпечення кредитів НБУ; порядок розгляду документів і прийняття НБУ рішення про надання кредиту для підтримки ліквідності банку; контроль за виконанням умов кредитного договору;
- Порядок рефінансування банків у період фінансово-економічної кризи, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України і НБУ від 29.01.2009 р. № 44. Цим положенням визначалось, що прийняття рішень НБУ про рефінансування банків шляхом проведення тендерів на строк більше ніж 14 днів, надання стабілізаційних кредитів відповідно до Положення про регулювання Національним банком України ліквідності банків України, затвердженого Постановою правління НБУ від 26.09.2006 р. № 378, надання кредитів відповідно до Тимчасового положення про надання Національним банком України кредитів для підтримки ліквідності банків у разі реальної загрози стабільності банківської системи, затвердженого Постановою правління НБУ від 25.12.2008 р. № 459, здійснюється за участю уповноваженого представника Кабінету Міністрів України. Уповноважений представник повинен був: брати участь у розгляді питань рефінансування банків, у засіданнях правління НБУ, на яких розглядають питання надання стабілізаційних кредитів; погоджувати доповідну записку за результатами проведеного тендера при рефінансуванні банків на строк більше ніж 14 днів перед поданням її на підпис посадовій особі;

подавати письмові пропозиції НБУ та Кабінету Міністрів України. Зазначена Постанова стала наслідком відсутності чіткої взаємодії між НБУ та іншими органами державного управління банківською системою, їх керівниками.

Водночас цей інструментарій не сприяв відновленню стабільності окремих банківських установ, вітчизняної банківської системи. По-перше, перевірка Рахункової палати України показала, що більшість рішень правління НБУ не відповідали вимогам чинних нормативно-правових актів, НБУ використовувалися різні підходи до надання кредитів банкам, що створило підґрунтя для суб'єктивного підходу під час прийняття таких рішень. По-друге, кредити рефінансування надавались НБУ банківським установам без якісного оцінювання їх платоспроможності і здатності їх погасити, доцільності такого кредитування банківських установ, як наслідок, частина банків-позичальників пізніше переходила в розряд проблемних. По-третє, власники банківських установ часто спрямовували отримані від НБУ кошти не на підтримання ліквідності, а на виведення коштів з банку на власні потреби, здійснення валютних спекуляцій, купівлю валюти, що створювало додатковий тиск на обмінний курс гривні і призвело до її значного знецінення. Це стало наслідком недостатнього контролю з боку НБУ над подальшим використанням банківськими установами отриманого рефінансування. Зазначені вище недоліки частково були враховані та усунені НБУ в новому Положенні про регулювання Національним банком України ліквідності банків України, затвердженому постановою правління НБУ від 30.04.2009 р. № 259 та погодженому Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку України, а також у Технічному порядку проведення Національним банком України операцій з банками, затвердженому Постановою правління НБУ від 30.04.2009 р. № 260.

Не можна назвати ефективним і такий інструмент, як облікова ставка або ставка рефінансування, яка не повинна бути меншою за облікову ставку. З кінця квітня 2008 р. облікова ставка НБУ становила 12% і була знижена до 11% лише в червні 2009 р., а рефінансування банків здійснювалось за вищою, ніж облікова, ставкою. Тобто вартість рефінансування для банківських установ не була низькою, хоча більшість центральних банків іноземних країн у періоди кризових явищ постійно переглядали облікову ставку в бік зниження: Європейський центральний банк знизив її з 3,25 до 2,5%, а Федеральна резервна система США – до 1% річних, центробанки Великої Британії та Канади зменшили ставку рефі-

нансування до 0,5% річних, а Японії – до 0,1%.

З метою підтримання стабільності ситуації та врегулювання ситуації на валютному ринку НБУ за останні чотири місяці 2008 р. здійснив на безготівковому валютному ринку інтервенції на суму 10,4 млрд дол. США, а за чотири місяці 2009 р. – 5,4 млрд дол. США. Крім цього, НБУ видав ряд відповідних нормативно-правових актів. Так, Постановою правління НБУ “Про додаткові заходи щодо діяльності банків” від 14.10.2008 р. № 319 НБУ дозволив банкам здійснювати операції з купівлі однієї іноземної валюти за іншу іноземну валюту виключно за умови, що обидві валюти є іноземними валютами однієї групи Класифікатора іноземних валют та банківських металів; встановив граничне відхилення між курсом купівлі та продажу готівкової іноземної валюти, яке не може перевищувати 5,0% (пізніше зазначена норма була скоригована: в Постанові правління НБУ від 05.11.2008 р. № 353 зазначалось, що продаж готівкової іноземної валюти має здійснюватись за офіційним курсом, а купівля – не менше 3% від курсу продажу; в Постанові правління НБУ від 07.11.2008 р. № 356 цей норматив було зменшено до 1,5%); заборонив купівлю, обмін іноземної валюти з метою дострокового виконання зобов'язань та з метою проведення розрахунків з нерезидентами за імпорту продукції [1]. При цьому згідно з Постановою правління НБУ “Про встановлення офіційного курсу гривні до іноземних валют та банківських металів” від 04.11.2008 р. № 351 НБУ було змінено порядок розрахунку курсу долара США, який встановлювався на рівні курсу, установленого на міжбанківському валютному ринку України за результатами функціонування Системи підтвердження угод на міжбанківському валютному ринку України НБУ, що склався за попередній робочий день [4].

Серед інших найважливіших нормативно-правових актів НБУ, спрямованих на стабілізацію ситуації на вітчизняному валютному ринку, необхідно виділити такі: Тимчасове положення про проведення Національним банком України валютних аукціонів, затверджене Постановою правління НБУ від 13.11.2008 р. № 377, яким НБУ запровадив систему здійснення своїх інтервенцій на валютному ринку шляхом проведення валютних аукціонів; Постанову правління НБУ “Про функціонування безготівкового валютного ринку України” від 18.12.2008 р. № 435, яка була спрямована на подальшу мінімізацію попиту на іноземну валюту й обмежувала право банків здійснювати арбітражні операції з купівлі та продажу іноземної валюти; Постанову правління НБУ “Про затвердження змін до Положення про поря-

док формування та використання резерву для відшкодування можливих втрат за кредитними операціями банків” від 01.12.2008 р. № 406, якою було запроваджено 50%-ве резервування для “стандартних” кредитів боржникам без доходів в іноземній валюті та 100%-ве резервування для кредитів інших категорій; Постанову правління НБУ “Про окремі питання регулювання грошово-кредитного ринку” від 22.12.2008 р. № 442, якою НБУ підвищив норми обов'язкового резервування для строкових коштів в іноземній валюті до 4%, а для коштів на вимогу в іноземній валюті – 7%.

Зазначені дії НБУ сприяли зменшенню ажітажу навколо іноземної валюти, але вони мали тимчасовий характер, не усували основних проблем, які виникли до настання кризи, таких як значна доларизація економіки України, значні обсяги кредитування в іноземній валюті, що спрямовувались на купівлю імпортованих до України товарів. Слід також зазначити, що протягом жовтня – грудня 2008 р. гривня знецінилась більше ніж на 70% (з 5,06 грн за дол. США до максимуму в 8,89 грн за дол. США), однак проведення валютних аукціонів було запроваджено НБУ лише в кінці листопада 2008 р.

Для мінімізації кредитного ризику НБУ запроваджувались такі заходи:

- Постановою “Про додаткові заходи щодо діяльності банків” від 14.10.2008 р. № 319 встановлювалися обмеження на здійснення активних операцій. Постановою проголошувалось: “з 13.10.2008 р. зобов'язані обмежити здійснення активних операцій в обсягах, досягнутих кожним із них на цю дату”. Однак ця Постанова не враховувала можливості банківських установ здійснювати кредитування клієнтів за рахунок наявних позабалансових зобов'язань банків перед клієнтами;
- іншим основним аспектом антикризової політики у сфері кредитних ризиків банків було обмеження кредитування в іноземній валюті за рахунок збільшення рівня резервів для відшкодування можливих втрат за кредитними операціями банків (Постанова правління НБУ “Зміни до Положення про порядок формування та використання резерву для відшкодування можливих втрат за кредитними операціями банків” від 01.12.2008 р. № 406);
- Постановою правління НБУ “Про окремі питання діяльності банків” від 04.12.2008 р. № 413 банкам рекомендовано переглянути в бік зменшення відсоткові ставки за кредитами, наданими в іноземній валюті, з урахуванням якості стану обслуговування позичальниками заборгова-

ності за основним боргом та відсотками/комісіями за ним, а також стану дохідності банку з метою зниження ризиків невиконання позичальниками своїх зобов'язань за такими кредитами.

На виконання вимог Меморандуму про економічно-фінансову політику, підписаному з МВФ, НБУ було прийнято Постанову "Про здійснення діагностичного обстеження банків" від 21.11.2008 р. № 389, яка включала в себе розроблений НБУ порядок проведення обстеження, методику оцінювання поточної та перспективної платоспроможності банку, програми такого оцінювання, вимоги до звіту про результати діагностичного обстеження. Водночас слід зазначити, що відповідно до Положення "Про планування та порядок проведення інспекційних перевірок", затвердженого Постановою правління НБУ від 17.07.2001 р. № 276, НБУ може здійснювати планові та позапланові перевірки банків, їх філій, власників істотної частки банків. Зазначені перевірки здійснюються з метою визначення ризиків, притаманних банку, рівня безпеки і стабільності його операцій, достовірності звітності банку і дотримання банком законодавства України про банки і банківську діяльність, а також нормативно-правових актів НБУ. На час настання кризи НБУ мав у своєму арсеналі Методичні вказівки з інспектування банків, схвалені Постановою правління НБУ від 18.05.1999 р. № 241, Методичні вказівки з інспектування банків "Система оцінки ризиків", схвалені Постановою правління НБУ від 15.03.2004 р. № 104, та інші. Ці методики були розроблені за допомогою радників МВФ та з урахуванням світового досвіду, є більш комплексними та детальними, ніж Програма діагностичного обстеження банків, регламентують питання перевірки (оцінювання) ризиків, притаманних банку, поточної та перспективної платоспроможності банку, рівня безпеки і стабільності його операцій і використовуються НБУ і сьогодні. Слід також звернути увагу на той факт, що діагностичне обстеження банків на вимогу НБУ здійснювалось незалежними аудиторськими компаніями, а перевірки підлягали і банківські установи, в яких на той час тривали або закінчилися перевірки, що проводилися відповідними підрозділами НБУ. При цьому стрес-тестування в європейських країнах, США та інших країнах здійснювалось безпосередньо наглядовими органами.

За результатами діагностичних обстежень банків визначались рівень платоспроможності банківських установ та достатності капіталу. З метою підвищення рівня капіталізації банків і забезпечення їх стабільної діяльності НБУ було розроблено Спеціальний порядок здійснення заходів щодо фінансового оздоровлення банків, затвердже-

ний Постановою правління НБУ від 01.12.2008 р. № 405. Спеціальний порядок регламентував питання реорганізації банку та формування, збільшення статутного капіталу банку акціонерами (учасниками) банку, третіми особами (інвесторами) або державою за спрощеною процедурою, передбачав скорочення термінів внесення змін до статутів банків щодо збільшення рівня статутного капіталу [5]. Водночас послаблення умов для збільшення капіталізації банків не мало суттєвого ефекту і не призвело до значного збільшення капіталу банківських установ.

IV. Висновки

Національний банк України є одним з основних суб'єктів системи державного управління вітчизняною банківською системою, тому його діяльність з подолання кризи банківської системи 2008–2009 рр. та мінімізації її негативного впливу була доволі активною. Водночас запроваджені НБУ заходи мали переважно тактичний характер, не сприяли усуненню першопричин настання кризи, а можливості, створені кризою для якісного перетворення системи державного управління банківською системою, не були використані. Крім того, вжиті НБУ заходи мали певні недоліки, серед яких основними є: запровадження НБУ заходів із запізненнями, що значно знижувало рівень їх ефективності; відсутність чіткої взаємодії між НБУ та іншими органами державного управління системи державного управління банківською системою при здійсненні антикризових заходів; суб'єктивний підхід з боку НБУ під час прийняття окремих рішень; недостатній контроль НБУ над подальшим використанням банківськими установами отриманого рефінансування; неврахування всіх особливостей діяльності банківських установ в окремих антикризових ініціативах НБУ, їх незакінчений або популістський характер.

Однак, зважаючи на складний характер кризи, проблеми з її подоланням мали майже всі центральні банки країн світу, що спонукає до активізації процесу розробки відповідного антикризового інструментарію та заходів.

Література

1. Постанова НБУ "Про додаткові заходи щодо діяльності банків", затверджена Постановою правління НБУ від 14.10.2008 р. № 319 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/Inf_mat/Of_Pov/2008/11.10.2008_319.htm.
2. Дії Національного банку України в період загострення світової фінансової кризи : аналітичний звіт. – К. : НБУ, 2009. – 58 с.

3. Постанова НБУ "Про тимчасові заходи щодо діяльності банків", затверджена Постановою правління НБУ від 30.11.2004 р. № 576 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0576500-04>.
4. Постанова НБУ "Про встановлення офіційного курсу гривні до іноземних валют та банківських металів": затверджена Постановою Правління НБУ від 04.11.2008 р. № 351 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE15799.html.
5. Постанова НБУ "Про затвердження Спеціального порядку здійснення заходів щодо фінансового оздоровлення банків": затверджена Постановою Правління НБУ від 01.12.2008 р. № 405 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z1210-08>

Шпачук В.В. Антикризова діяльність національного банку України (2008–2009 рр.)

Анотація. У статті проаналізовано основні антикризові заходи, які застосовувалися Національним банком України для подолання кризових явищ у вітчизняній банківській системі під час розгортання кризи у 2008–2009 рр. Окремо в статті визначено основні недоліки антикризової діяльності НБУ, що спостерігалися в цей період.

Ключові слова: нормативно-правовий акт, постанова, положення, порядок, банківська система, антикризові заходи, стабільність, ліквідність, валюта.

Шпачук В.В. Антикризисная деятельность Национального банка Украины (2008–2009 гг.)

Аннотация. В статье проанализировано основные антикризисные мероприятия, которые проводились Национальным банком Украины для преодоления кризисных явлений в отечественной банковской системе во время кризиса в 2008–2009 гг. Отдельно в статье определены основные недостатки антикризисной деятельности НБУ, имевшие место в данный период.

Ключевые слова: нормативно-правовой акт, постановление, положение, порядок, банковская система, антикризисные мероприятия, стабильность, ликвидность, валюта.

Shpachuk V. The Anti-crisis Efforts of the National Bank of Ukraine (2008–2009)

Annotation. In the article analyzed main anti-crisis activities undertaken by the National Bank of Ukraine to overcome crisis phenomena in the domestic banking system during the resurgence of the crisis in 2008-2009. Separately in the article identified the main shortcomings of the response of the NBU, which took place during this period

Key words: normative-legal act, resolution, regulations, order, banking system, anti-recessionary measures, stability, liquidity, currency.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 330.322

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Єрмілов С.Ф.

аспірант Класичного приватного університету

I. Вступ

Глибокі політичні, економічні і соціальні перетворення останніх двох десятиліть у нашій країні, з одного боку, а також інтенсивні процеси глобалізації і національні господарські процеси, що виникають у сучасному світі, з іншого, привели до суттєвої зміни ролі і значення держави в сучасному економічному розвитку України.

На початку нинішнього сторіччя в Україні були сформовані основні економічні умови для ринкового розвитку – функціонують державні і приватні інститути. Поява в Україні замість єдиного інвестора, яким протягом тривалого періоду була держава, безлічі інвесторів – самостійних господарюючих суб'єктів – зумовила необхідність і можливість їх конструктивної взаємодії для вирішення суспільно значущих проблем і завдань. Успішна взаємодія бізнесу, державних і приватних інститутів стає невід'ємною умовою нормального функціонування економіки країни.

II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути особливості формування інституту державно-приватного партнерства.

III. Результати

Питання необхідності модернізації інфраструктурних галузей України розглядалося в наукових працях багатьох вчених і практиків. Так, вагомий внесок у дослідження проблем інфраструктури України зробили О. Бордун, Б. Данилишин, Б. Додонов, О. Никифоров, Є. Панченко, М. Погребняк, І. Розуптенко, М. Скринько, С. Сонько, П. Суголов, А. Ягода та ін. Серед зарубіжних авторів питання залучення приватного капіталу до реалізації інфраструктурних проектів досліджували В. Варнавський, А. Ізагіре, Д. Кайрукі, В. Кутарі, М.Н. Роджер, Ц. Харріс, М. Хаускам, М. Хумпрейс та ін. Проблеми розвитку ДПП в Україні вивчали В. Беседін, О. Єгорова, І. Крейдич, В. Мотриченко, О. Навроцька, В.

Островецький, В. Пилипів, В. Ребок, Є. Черевиков та інші.

Суть державно-приватного партнерства – це залучення органами влади на контрактній основі приватного сектора для ефективнішого і якіснішого виконання завдань, що відносяться до державного сектора економіки на умовах компенсації витрат, розподілу між партнерами прибутків, ризиків, зобов'язань, компетенцій тощо [4].

Формування і розвиток державно-приватного партнерства (далі – ДПП) в Україні – одна з актуальних тем у сучасному економічному житті країни, тому ДПП вимагає пильної уваги на різних рівнях його становлення.

На сьогодні державно-приватне партнерство є об'єктом теоретичних досліджень і практичних впроваджень, а системні фінансові збої у світовій і українській економіці лише посилюють необхідність взаємодії бізнесу і держави поза державним сектором економіки. Проте при цьому в нормативному і методологічному аспектах до цих пір не сформульовано чітке визначення ДПП і не виділено концептуальні особливості, що відрізняють цей інститут від інших взаємодій між бізнесом і владою або інших форм приватної фінансової ініціативи, або проектного фінансування.

У загальних рисах державно-приватне партнерство прийнято визначати як можливість залучення приватного сектора у сферу відповідальності держави. Проте деякі фахівці намагаються надати йому яке-небудь певне юридичне значення, інші, навпаки, використовують поняття “ДПП” для характеристики будь-якої взаємодії між державою і приватним бізнесом. Разом з тим це такий спосіб організації проекту, при якому держава може вирішувати завдання, що знаходяться в її компетенції, а бізнес – одержувати дохід у сферах, які без участі держави були б для нього важкодоступні або закриті [3, с. 21].

Як особливості становлення ринку проєктів державно-приватного партнерства в Україні слід відзначити той факт, що, як правило, партнерські відносини мають ще тільки характер намірів.

Переваги різних форм власності в рамках функціонування багатосекторної економіки змішаного типу можна використовувати в рамках різноманітних форм і методів державно-приватного партнерства.

Крім того, механізм взаємодії держави і бізнесу дає змогу подолати обмежені можливості органів державної влади та місцевого самоврядування з фінансування інвестиційних проєктів, перенести частину ризиків на приватний сектор економіки, а також використовувати управлінські навички, компетенцію і досвід приватного сектора для підвищення якості соціальних послуг, що надаються населенню, і збільшення ефективності управління об'єктами соціальної інфраструктури.

Характерними особливостями розвитку сучасної України є зростання національної економіки, певне укріплення інституційних положень держави, досить швидке входження у світову економіку, активізація інвестиційної діяльності в регіонах країни, а також співпраця держави і підприємницьких структур. Тенденція розвитку виробництва і торгівлі спирається на експорт сировини та енергоносіїв, що унеможливить надалі забезпечення темпів економічного зростання та інвестиційної активності. Це зумовлює необхідність створення нових додаткових умов, що дають змогу забезпечувати найбільш ефективне поєднання інтересів держави і бізнес-структур.

При цьому істотним чинником є те, що в сучасних умовах взаємодія державного регулювання і корпоративного управління виявилася складною і не в повному обсязі враховує потреби суспільства у створенні стійких партнерських відносин між державою і підприємницькими структурами на різних рівнях економіки. Недостатня опрацьованість інституційних основ цієї взаємодії, поспішність прийняття різних рішень, відсутність обліку ризиків, прорахунки в термінах і очікуваній ефективності від реалізації проєктів призводять до нераціонального використання державних ресурсів і певних негативних наслідків. Це посилюється тим, що державний апарат, як правило, виявляє найбільшу активність у питаннях ДПП, не завжди кваліфіковано підготовлений до їх рішення.

З нашої точки зору, ДПП – це гранично простий, конкретний напрям: залучення бізнесу державою для вирішення завдань, за які вона відповідає (розвиток інфраструктури, комунального господарства тощо). Для того, щоб результативніше вирішувати ці завдання, потрібно активно використовувати наявні державні регулятори національної економіки, встановлювати з приватним біз-

несом відповідні взаємовідносини і стимулювати його до того, щоб він ефективніше допомагав державі або органам місцевого самоврядування. Коли ми зможемо ширше використовувати інструменти ДПП, зокрема при реалізації довгострокових проєктів, стане можливим просування цих проєктів на будь-якому рівні управління [1, с. 68].

У всьому світі спостерігається тенденція співпраці держави і бізнесу в інфраструктурних галузях, які раніше завжди перебували в державній власності і державному управлінні (електроенергетика, автодорожнє, залізничне, комунальне господарство), а також у сферах традиційного бюджетного фінансування (охорона здоров'я, освіта, культура). Насамперед необхідність реалізації механізму державно-приватного партнерства визначається тим, що, з одного боку, підприємства й організації цих галузей не можуть бути приватизовані, зважаючи на їх стратегічну, економічну і соціально-політичну значущість, а з іншого – відсутністю в державному бюджеті достатнього обсягу коштів, необхідних для їх підтримки і розвитку.

Зацікавленість з боку бізнесу в розвитку механізмів державно-приватного партнерства підтвердила і світова фінансова криза.

По-перше, в умовах кризи проєкти державно-приватного партнерства є порівняно стабільним активом, у більшості випадків генеруючі грошові потоки часто підкріплюються гарантіями держави.

По-друге, розвиток інфраструктури – основної сфери застосування ДПП – є визначним драйвером підтримки і стимулювання економічного зростання, що робить здійснення проєктів у цій сфері вигідним для держави.

Унаслідок нових умов змінилася структура фінансування – збільшилася частка участі міжнародних фінансових інститутів, все більш важливим стає використання акціонерного капіталу.

Світовий банк, користуючись основною відмінністю ДПП від інших форм реалізації проєктів, поділяє моделі ДПП за рівнем втручання приватного партнера. Отже, Світовий банк ділить типи ДПП на чотири основні групи [2]:

1. Контракти з управління та лізингу (*Management and Lease Contracts*) – приватний партнер бере на себе управління проєктом на певний час, власність та інвестиційні зобов'язання лишаються за державою:

- контракти з управління – держава платить приватному партнеру за управління проєктом. Операційний ризик залишається за державою;
- контракти лізингу – держава віддає в лізинг приватному партнеру проєкт за винагороду. Операційний ризик переходить до приватного партнера.

2. Концесії (*Concessions*) – приватний партнер бере на себе управління державним проектом на певний час разом з інвестиційним ризиком:

- реконструкція, управління, передача (*Rehabilitate, operate, and transfer (ROT)*) – приватний партнер реконструює існуючий об'єкт, потім управляє та підтримує об'єкт за власний кошт та на власний ризик до кінця дії договору;
- реконструкція, лізинг або оренда, передача (*Rehabilitate, lease or rent, and transfer (RLT)*) – приватний партнер реконструює існуючий об'єкт, потім бере його в оренду чи лізинг у держави та управляє проектом до кінця дії контракту;
- спорудження, реконструкція, управління, передача (*Build, rehabilitate, operate and transfer (BROT)*) – приватний партнер добудовує існуючий об'єкт, потім управляє та підтримує його за власний кошт та на власний ризик до кінця дії угоди.

3. Нові проекти (*Greenfield Projects*) – приватний партнер або спільне з державною підприємство будує та керує об'єктом протягом визначеного терміном контракту:

- спорудження, лізинг, передача (*Build, lease, and transfer (BLT)*) – приватний інвестор будує об'єкт на власний ризик, передає право власності державі, потім бере в лізинг об'єкт та управляє ним до кінця строку дії контракту. Держава може забезпечити інвестора гарантіями довгострокових грошових надходжень через гарантовану мінімальну завантаженість об'єкта (широко використовується на платних автошляхах) або контракти з основними споживачами (енергетика);
- спорудження, управління, передача (*Build, operate, and transfer (BOT)*) – приватний інвестор будує об'єкт на власний ризик, управляє на власний ризик та передає право власності державі в кінці строку дії угоди. Під час дії контракту право власності на об'єкт може бути передано державі або залишитися в інвестора. Держава може забезпечити інвестора гарантіями довгострокових грошових надходжень через гарантовану мінімальну завантаженість об'єкта або контракти з основними клієнтами;
- спорудження, володіння, передача (*Build, own, and operate (BOO)*) – приватний інвестор будує та володіє об'єктом на власний ризик. Держава може забезпечити інвестора гарантіями довгострокових грошових надходжень через гарантовану мінімальну завантаженість об'єкта (широко використовується на платних

автошляхах) або контракти з основними споживачами (енергетика);

- комерційний проект (*Merchant*) – приватний інвестор будує об'єкт на вільному ринку, де держава не дає гарантій повернення інвестицій. Приватний партнер бере на себе ризик спорудження, управління та ринкові ризики (наприклад, комерційна електростанція);
- оренда (*Rental*) – держава орендує у приватного інвестора електростанцію терміном від 1 до 15 років. Водночас приватний інвестор будує нову електростанцію на власний ризик, управляє на власний ризик протягом контракту. Держава може забезпечити інвестора гарантіями короткострокових грошових надходжень через контракти з основними споживачами електроенергії.

4. Відчуження власності (*Divestitures*) – приватний партнер купує частку об'єкта у держави напряму, через публічну пропозицію або приватизацію. Виділяють повне та часткове відчуження власності:

- повне – приватний партнер купує 100% об'єкта в державі;
- часткове – приватний партнер купує частку державного підприємства, причому управління об'єктом може залишитися за державою.

Така класифікація підходить для інфраструктурних проектів, які становлять основну масу програм державно-приватного партнерства.

Таким чином, у період фінансово-економічної кризи інвестиційні проекти, що базуються на державно-приватному партнерстві, набувають особливого значення: будівництво інфраструктурних об'єктів на базі ДПП стало основою антикризових програм більшості розвинених країн. Витрати на інфраструктурні проекти в антикризових пакетах "двадцятки" займають приблизно третину, а в антикризових програмах країн, що розвиваються, – половину всіх витрат.

Використання державно-приватного партнерства буде ефективніше і допоможе більше зробити для створення або реорганізації інфраструктури, якщо буде вирішений ряд гострих питань, що включають (крім розвитку нормативної бази) визначення правильної оцінки економічної обґрунтованості проектів, а також удосконалення організаційних форм, структуризацію характерних форм державної фінансової підтримки і чітку координацію роботи всіх сторін на всіх етапах реалізації проекту.

ДПП допомагає державі, регіональним органам влади подолати обмежені можливості з фінансування інфраструктурних проектів, а також дає змогу використовувати управлінські навички і досвід комерційних структур для підвищення якості послуг, що надаються. Від цієї

співпраці зрештою підвищується ефективність управління об'єктами соціальної інфраструктури. Цей вид співпраці – завдання складне, його успіх, крім наявності відповідної нормативної бази, залежить від правильної оцінки економічної обґрунтованості проектів, а також від їх правильної структуризації і чіткої координації роботи всіх сторін на всіх етапах реалізації проектів. Актуальність науково-теоретичних досліджень і практичних розробок з питань державно-приватного партнерства зростає з урахуванням виникнення нових проблем, пов'язаних з погіршенням стану інфраструктури в цілому по країні.

IV. Висновки

Усе вищевикладене свідчить про актуальність цієї теми для становлення і розвитку інститутів партнерства на різних рівнях влади, покликаних зіграти істотну роль у розвитку сучасних ринкових структур і відносин. По суті, було б неприпустимою помилкою протиставляти ринок державі як інституту, який покликаний контролювати і регулювати діяльність суб'єктів економічної діяльності і ринкові відносини. Ринкові принципи господарювання доповнюються механізмами державного регулювання.

Нагромаджений у країні досвід повинен аналізуватися і враховуватися незалежно від того, на якому рівні виконавчої влади він сформувався. Держава може бути ініціатором у реалізації соціально значущих для регіону проектів, але воно не повинне при кожній слушній нагоді мобілізувати свій адміністративний ресурс.

Визначено основні положення для формування адекватного партнерства, що дають можливість створити чіткі правила й ефективну систему партнерських взаємовідносин, які забезпечували б з боку держави комфортні умови ведення бізнесу, а з боку бізнесу – вирішували соціально значущі проблеми за рахунок підвищення рівня соціальної відповідальності приватного сектора перед суспільством.

Література

1. Авксентьев М.Ю. Державно-приватне співробітництво – міжнародний погляд / М.Ю. Авксентьев // Економіка та регіон. Науковий вісник Полтавського національного технічного університету ім. Юрія Кондратюка. – 2009. – № 4 (23). – С. 67–71.
2. Довідник Світового банку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ppi.worldbank.org/resources/ppi_glossary.aspx#management.
3. Навроцька О.В. Державно-приватне партнерство у фінансуванні розвитку інфраструктури України / О.В. Навроцька // Формування ринкових відносин в Україні : зб. наук. праць / [наук. ред. І.Г. Манцуров]. – К. : НДЕІ, 2009. – Вип. 6 (97). – С. 21–26.
4. Череватенко О.М. Економічна сутність державно-приватного партнерства [Електронний ресурс] / О.М. Череватенко // Коммунальное хозяйство городов. – № 85. – Режим доступу: http://eprints.ksame.kharkov.ua/10475/1/301-305_Череватенко_OM.pdf

Ермилов С.Ф. Особливості формування інституту державно-приватного партнерства

Анотація. У статті розглянуто особливості формування і розвитку інституту державно-приватного партнерства, зарубіжний досвід взаємодії державної влади та підприємницьких структур, а також типи державно-приватного партнерства у світовій практиці.

Ключові слова: партнерські відносини, система партнерських відносин, міжнародні фінансові інститути, фінансова криза, державно-приватне партнерство.

Ермилов С.Ф. Особенности формирования института государственно-частного партнерства

Аннотация. В статье рассмотрены особенности формирования и развития института государственно-частного партнерства, зарубежный опыт взаимодействия государственной власти и предпринимательских структур, а также типы государственно-частного партнерства в мировой практике.

Ключевые слова: партнерские отношения, система партнерских отношений, международные финансовые институты, финансовый кризис, государственно-частное партнерство.

Yermilov S. The Features of State Private Partnership Institute Forming

Annotation. The author probes in the article the features of forming and development of state private partnership institute, foreign experience of cooperation of state power and enterprise structures, and also types of state private partnership in world practice.

Key words: partner relations, system of partner relations, international financial institutes, financial crisis, state private partnership.

УДК 331.5.024.5

МОДЕЛІ РИНКУ ПРАЦІ ТА СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВИХ ВІДНОСИН: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Іванченко А.В.

аспірант Класичного приватного університету

I. Вступ

Протягом останніх десятиліть відбувається загальний процес глобалізації ринку праці, формування єдиного механізму задоволення пропозиції робочої сили не залежно від конкретного місця проживання тієї чи іншої людини. Проте це не означає зникнення національної специфіки ринків праці і стратегій їх регулювання, які зумовлені соціально-економічними, політичними та історичними особливостями кожної окремої країни. Концепція державної політики зайнятості залежить від того, яку модель ринку праці обрано країною. З цим тісно пов'язано і співвідношення витрат на активну та пасивну політику, систему соціального захисту і, головне, ступінь втручання держави у процеси, які відбуваються на національному ринку праці. Кожна країна має власну соціально-економічну стратегію, що враховує характеристики свого населення, яка виявляється в притаманній лише їй ментальності, рівні освіти, культурному середовищі та традиціях [37].

Серед українських дослідників, які у своїх працях досліджували зарубіжний досвід регулювання зайнятості населення, слід виділити Н. Забуту [1], А. Казановського [3], Е. Лібанову [4], М. Махсму [5], М. Мутяк [6]. Однак запозичення чужого досвіду не дає змоги створити ефективну систему регулювання ринку праці, тому що зводить державну політику зайнятості до використання окремих заходів, які мали позитивний результат в умовах певної країни. Додаткового аналізу потребує життєздатність певних моделей, які використовуються в практиці розвинутих країн, за умови їх упровадження в українських реаліях.

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення основних характеристик моделей ринків праці та соціально-трудових відносин розвинутих країн для розробки певних рекомендацій щодо вдосконалення процесів державного регулювання зайнятості населення в Україні.

Досягнення мети передбачає вирішення таких завдань:

- дослідити основні характеристики моделей ринків праці та соціально-трудових відносин розвинутих країн;

- розробити рекомендацій щодо вдосконалення процесів державного регулювання зайнятості населення в Україні.

III. Результати

Виділяються три основні моделі ринку праці. Їх узагальнення здійснено професором Е. Лібановою [4, с. 152–155]. Головною ознакою патерналістської моделі є опікування праценосія працедавцем. Найбільш цілісно ця модель реалізована в Японії, де її фундаментом став “довічний” найм. Організація, розраховуючи на тривале використання найманих працівників (за 10 років три-чотири планові переміщення в межах фірми), прагне вирішувати проблеми надлишкової робочої сили не за рахунок звільнень, а шляхом скорочення робочого часу, переведення за взаємною угодою на дочірні фірми тощо.

Тривалість робочого часу в Японії найбільша серед розвинутих країн. Це – своєрідна “плата” працівників роботодавцеві за переваги “довічного” найму. У цьому випадку держава займається регулюванням зайнятості і соціального захисту населення переважно на макrorівні, забезпечуючи фірми і підприємства законами і державними нормативами, що відповідають патерналістській концепції [2].

Така політика зайнятості дає компанії змогу здійснювати професійну підготовку та підвищення кваліфікації, не побоюючись того, що кваліфіковані фахівці можуть покинути фірму і витрати, понесені фірмою на їх підготовку, виявляться марними. При цьому підготовка ведеться відповідно до науково-технічного прогресу, структури робочих місць, модифікації продукції, що випускається. Заздалегідь передбачається професійна мобільність усередині фірми, виховання у працівників творчого ставлення до праці.

При формуванні заробітної плати велике значення надається стажу роботи, що утримує працівників від переходу на інші підприємства. Враховується й вік працівника. Але останніми роками все більшого значення набувають кваліфікація та ефективність праці. Після кризи 1974–1975 рр. у Японії відбулися деякі зміни в системі довічного найму, ослаб захист найманих працівників, зменшилася частка постійно зайнятих, з'явився зовнішній ринок на базі дрібних під-

приємств третинного сектора (сфери послуг).

Соціал-демократична модель спирається на проведення активної політики на ринку праці. Її еталоном є ринок праці Швеції. Основні елементи шведської моделі такі:

- непрямі податки на товари і послуги, які перешкоджають швидкому зростанню попиту та інфляції, стимулюють банкрутство нерентабельних підприємств. Збільшення прибутків стримується з метою уникнення інфляційної конкуренції між високоприбутковими підприємствами;
- рівність оплати рівної праці не залежно від фінансового стану підприємства. Це примушує менш прибуткові підприємства скорочувати чисельність працівників або взагалі припиняти свою діяльність, а більш прибуткові – платити нижче можливого для них рівня;
- поєднання низької інфляції та повної зайнятості в довгостроковій перспективі, зокрема за рахунок субсидій підприємства на утримання неконкурентоспроможних працівників чи надання їм робочого місця в державному секторі;
- селективна державна підтримка зайнятості в неефективних сферах економіки, які забезпечують соціально необхідні послуги [2].

Шведська модель відрізняється активною політикою зайнятості, що проводиться державою. Ця модель ринку праці має яскраво виражений державно-ринковий механізм, у якому державні елементи регулювання найбільш тісно переплетені з ринковими елементами саморегулювання при домінуванні державного регулювання. Активність держави виявляється у виділенні значних фінансових ресурсів на програми підтримки зайнятості; перепідготовку робочої сили, підвищення її конкурентоспроможності. На ці цілі витрачається до 70% фонду зайнятості, або 3,5% ВВП (1993–1994 рр.), тоді як на виплату допомоги по безробіттю – до 2,7% ВВП. Страхові внески до фонду зайнятості у Швеції перебувають приблизно на рівні інших європейських країн.

Кошти з фонду зайнятості йдуть на професійну підготовку та перепідготовку працівників, створення робочих місць, як у державному, так і в приватному секторі шляхом субсидування приватних компаній, надання допомоги безробітним у пошуку робочих місць, у тому числі через інформацію і профорієнтацію, виплату допомог (компенсацій) на переїзд до нового місця роботи.

Предметом особливої турботи держави є підтримка зайнятості в галузях, що забезпечують соціально необхідні послуги в депресивних регіонах. Політика зайнятості тісно пов'язується з іншими політиками: податко-

вою, "політикою солідарності" в заробітній платі, галузевою та регіональною політикою та іншими, що дає змогу підтримувати високий попит на робочу силу і високу зайнятість у країні.

Шведська модель ефективно працювала 25 років – до середини 1970-х рр., коли різко зросла інфляція і збільшився національний борг. У 1991 р. стався новий спад, що свідчило про необхідність вносити корективи в цю модель. До соціал-демократичної моделі можна також віднести ринки праці Німеччини, Франції, Австрії, Фінляндії.

Ліберальна модель притаманна США, Канаді, Австралії. Для неї характерні яскраво виражена децентралізація, пов'язана з федеральним устроєм країни та існуванням у кожному штаті власного законодавства щодо зайнятості і безробіття. Робоча сила в цих країнах відрізняється високим рівнем мобільності. Ліберальна модель є найбільш динамічною, тому що її основу становить субсидарний тип соціально-трудова відносин, у якому все спрямовано на збереження в людини намагання до самовідповідальності і самореалізації. Професійна кар'єра пов'язана зі зміною місця роботи, а при скороченні потреб у робочій силі роботодавці вдаються до звільнень [2].

Модель ринку праці США характеризується високою активністю суб'єктів ринку праці, державним стимулюванням підтримки конкурентного стану економіки, життєвою установкою на індивідуальний успіх, на заробляння грошей, яка культивується в суспільстві його основними інститутами (державою, засобами масової інформації, наукою, літературою, освітою тощо). Заохочується активна роль підприємця і працівника.

Політика зайнятості на підприємствах орієнтується на високу географічну (територіальну) мобільність працівників між підприємствами, на приймання вже підготовлених у навчальних закладах країни кадрів, на мінімум витрат підприємства на виробниче навчання. Заробітна плата виступає як результат індивідуальних і колективних переговорів, укладення договору або колективного договору. Важливу роль у колективних переговорах відіграють профспілки. Більшість з них будується за галузевим принципом. У результаті заробітна плата залежить від попиту та пропозиції робочої сили, складності робіт, продуктивності праці, можливостей підприємства.

Страхування по безробіттю регулюється федеральними законами і законами штатів. Федеральний закон встановлює загальні принципи страхування з безробіття, які потім деталізуються в законах кожного зі штатів. Страхові внески з безробіття платять підприємці та наймані працівники, більша частка їх припадає на внески підприємців.

Держава та регіони

Зібрані гроші прямують окремо до федерального фонду та фондів штатів.

Україна поки не має чітко вираженої моделі ринку праці, але, враховуючи історичні особливості, менталітет народу, унітарність державного устрою, Україні найбільш притаманною може бути соціал-демократична модель [2].

На сучасному етапі світового розвитку виділяють три типи моделей соціально-трудових відносин: європейську, англосаксонську і китайську.

Європейська (континентальна) модель характеризується високим рівнем правової захищеності робітника, жорсткими нормами трудового права, які орієнтовані на збереження робочих місць, жорстким галузевим (регіонально-галузевим) тарифним регулюванням, відносно високим рівнем мінімальної заробітної плати, яка встановлена законодавчо; порівняно невеликою диференціацією в розмірах заробітної плати. Ця модель перебуває у кризовому стані, оскільки для неї характерний високий рівень безробіття; утруднений доступ на ринок праці молоді і робітників з високим рівнем кваліфікації; підлив стимулювальної ролі оплати праці; зниження темпів економічного зростання.

Англосаксонська модель притаманна Великобританії, США, Австралії, Новій Зеландії. Ця модель характеризується значним зближенням трудового і громадянського права; великою свободою роботодавця у відносинах найму і звільнення; переважанням колективно-договірного регулювання на рівні підприємства і фірми, а не галузі або регіону; мобільністю робочої сили; великою диференціацією в оплаті праці при обмеженому використанні законодавчо встановленого мінімуму в оплаті; високим динамізмом створення робочих місць; невеликим рівнем безробіття; більш високими темпами економічного зростання. Але ця модель призводить до збільшення диференціації доходів, до відносно низького рівня оплати праці для робітників низької кваліфікації.

Китайська модель поєднує жорстке регулювання трудових відносин і відносно високу соціальну захищеність робітників у державному секторі і повну відсутність правового регулювання в приватному і концесійному секторах. Значний потенціал сільського виробництва і надлишок робочої сили сприяв початковому економічному зростанню і створенню робочих місць; дав уряду можливість без різких структурних змін реорганізувати неефективний державний сектор, який займав відносно невелику частку в економіці країни. Ця модель може діяти в умовах стадії розвитку індустріалізації; постійного тиску на ринок праці надлишкового

населення і жорсткого авторитарного політичного режиму, який виключає робітничий рух.

Для України, на наш погляд, за існуючими ознаками ближча європейська модель соціально-трудових відносин. Але зважаючи на її загальне кризове становище, слід розглянути характеристики, що притаманні англосаксонській моделі, а саме: перегляд підходів до встановлення та використання мінімальної заробітної плати, спрямування зусиль держави на підвищення мобільності робочої сили.

З точки зору правового регулювання трудових відносин у світовій практиці виявляються такі дві головні тенденції: дерегулятивна, що набула поширення насамперед у Великобританії, США, Канаді, та правоутворювальна, характерна для Західної Європи (див. табл.).

Дерегулятивна модель трудових відносин базується на тому, що в основу регулювання трудових відносин покладено індивідуальний трудовий контракт як вияв вільного вибору працівниками умов своєї роботи, а колективні договори розглядаються як спосіб протидії такому вільному вибору. Вже у середині 1990-х рр. строкові трудові контракти набули значного поширення в більшості країн з ринковою економікою. В Європейському Союзі, наприклад, до третини трудових договорів укладається на строковій основі.

Профспілки розглядають політику поширення індивідуальних трудових контрактів як намагання роботодавців "локалізувати" працівників від профспілок та знизити рівень їх соціального захисту, який є традиційно більш високим при системі колективних договорів. Як свідчить практика, у країнах, де переважно застосовується дерегулятивна модель регулювання трудових відносин, законодавством обмежується діяльність профспілок та містяться певні вимоги до них щодо надання доказів того, що працівники дійсно добровільно делегували їм право вести колективні переговори від їх імені. Не випадково в цих країнах відзначається низький рівень як членства в профспілках, так і охоплення трудящих колективними договорами. Так, у 1997 р. у Великобританії в профспілках перебувало 34% працівників, а колективною системою було охоплено 47% робочої сили, в Канаді, відповідно, – 38 і 36%, Японії – 24 і 21%, США – 16 і 18%.

В основі правоутворювальної моделі покладено законодавчо закріплене право на ведення колективних переговорів і укладення колективних договорів, угод. При цьому їхні умови є юридично обов'язковими, нагляд за дотриманням цієї норми здійснюють трудові суди чи інші державні інстанції.

Таблиця

Основні моделі ринку праці, соціально-трудова відносин та їх правового регулювання в розвинутих країнах

Найменування моделі	Різновиди у межах однієї моделі	Характерні ознаки певного виду моделі		Країни, яким притаманна певна модель
		Патерналістська	"довичний" найм, проблеми надлишкової робочої сили вирішуються за рахунок скорочення робочого часу, держава займається регулюванням зайнятості і соціального захисту населення на макрорівні, забезпечуючи фірми і підприємства законами і державними нормативами, передбачається професійна мобільність усередині фірми, виховання у працівників творчого ставлення до праці, при формуванні зарплатної плати враховується стаж роботи, вік працівника, кваліфікація та ефективність праці	Японія
Моделі ринку праці	Соціал-демократична		активна політика зайнятості, що проводиться державою і виявляється у виділенні значних фінансових ресурсів на програми підтримки зайнятості; перепідготовку робочої сили, підвищення її конкурентоспроможності, політика зайнятості тісно пов'язана з іншими політиками: податковою, "політикою солідарності" в зарплатній платі, галузеву та регіональною політикою та іншими, що дає змогу підтримувати високий політ на робочу силу і високу зайнятість у країні	Швеція, Німеччина, Франція, Австрія, Фінляндія
	Ліберальна		найбільш динамічна модель, тому що її основу становить субординатний тип соціально-трудова відносин, у якому все спрямовано на збереження в людині намагання до самовдосконалення і самореалізації, професійна кар'єра пов'язана зі зміною місця роботи, а при скороченні потреб у робочій силі роботодавці вдаються до звільнень, держава стимулює підтримку конкурентного стану економіки, життєві установи на індивідуальний успіх, зарплатна плата являє собою результат індивідуальних і колективних переговорів, укладення договору або колективного договору	США, Канада, Австралія
	Європейська (континентальна)		високий рівень правової захищеності робітника, жорсткі норми трудового права, які орієнтовані на збереження робочих місць, жорстке галузеве (регіонально-галузеве) тарифне регулювання, відносно високий рівень мінімальної зарплатної плати, яка встановлена законодавчо; порівняно невелика диференціація в розмірах зарплатної плати. Для неї характерний високий рівень безробіття; утруднений доступ на ринок праці молоді і робітників з високим рівнем кваліфікації; підтримується стимулювальна ролі оплати праці; зниження темпів економічного зростання	Західно-європейські країни
Моделі соціально-трудова відносин	Англосаксонська		велике зближення трудового і громадянського права, значна свобода роботодавця в відносинах найму і звільнення; переважання колективно-договірного регулювання на рівні підприємства і фірми, мобільність робочої сили, значна диференціація в оплаті праці при обмеженому використанні законодавчо встановленого мінімуму в оплаті. Для цієї моделі характерним є високий динамізм створення робочих місць, невеликий рівень безробіття, бігший високі темпи економічного зростання, але вона призводить до збільшення диференціації доходів, до відносно низького рівня оплати праці для робітників низької кваліфікації	Великобританія, США, Австралія, Нова Зеландія
	Китайська		жорстке регулювання трудових відносин і відносно висока соціальна захищеність робітників у державному секторі, повна відсутність правового регулювання в приватному і концесійному секторах. Модель може діяти в умовах стадії розвитку індустріалізації; постійного тиску на ринок праці надлишкового населення і жорсткого авторитарного політичного режиму, який виключає робітничий рух	Китай
Моделі правового регулювання трудових відносин	Дерегулятивна		в основу регулювання трудових відносин покладено індивідуальний трудовий контракт, законодавством обмежується діяльність профспілок та містяться певні вимоги до них щодо надання доказів того, що працівники дійсно добровільно делегували їм право вести колективні переговори від їх імені	Великобританія, США, Канада
	Правоутворювальна		в основі – законодавчо закріплене право на ведення колективних переговорів і укладення колективних договорів, угод. При цьому їхні умови є юридично обов'язковими, нагляд за дотриманням цієї норми здійснюють трудові суди чи інші державні інстанції	Західно-європейські країни, Японія

Рівень членства в профспілках, як і охоплення системою колективних угод у країнах, де застосовується правоутворювальна модель трудових відносин, є значно вищим, ніж у першому випадку. Так, у Фінляндії він становить, відповідно, 81 і 95%, Швеції – 91 і 89%, Данії – 76 і 69%. Навіть у країнах з меншим профчленством, але які застосовують правоутворювальну модель, рівень охоплення трудящих колективними угодами теж є високим. Наприклад, у Німеччині членами профспілок є 29% працівників, а охоплено колдоговорами – 90%, у Франції – відповідно, 9 і 95%.

Аналіз сучасної світової практики колдоговірної роботи свідчить про існуючі особливості та відмінності в різних країнах. Вони пов'язані з економічними, соціальними та політичними факторами, інтересами певних соціальних груп тощо. В загальному вигляді система колективних договорів, яка діє в кожній окремій країні, являє собою поєднання так званих великомасштабних угод.

Право на колективні договори в багатьох країнах закріплено в конституціях (Франція, Японія, Греція, Італія, Іспанія, Португалія) або практикується як право, похідне від права на свободу асоціації (Австрія, Данія, Люксембург, Німеччина). В деяких країнах це право регулюється окремими законами (США, Японія, Нідерланди, Бельгія, Швеція, Канада, Нова Зеландія). В окремих країнах право на колективний договір спирається на звичай, прецедент, судову практику, а також закріплено в загальнонаціональних угодах, які укладаються між профспілками і роботодавцями (Данія, Норвегія) [3, с. 10].

В Україні тривалий час існували монополія державної власності, жорстка регламентація розмірів заробітної плати, інститут прописки, що призвело до деформації ринку праці. Загалом сучасному ринку праці в Україні притаманні такі ознаки: низька ціна робочої сили, її невідповідність реальній вартості; зниження зайнятості у сфері суспільного виробництва; зростання кількості незайнятого населення; завеликі масштаби зростання прихованого безробіття; наявність значних масштабів нерегламентованої зайнятості; зростання молодіжного безробіття; низька професійна й особливо територіальна мобільність трудових ресурсів; еміграція висококваліфікованої робочої сили.

За результатами соціологічного дослідження, проведеного в рамках проекту Міжнародної організації праці "Україна: сприяння реалізації основних принципів і прав у сфері праці" у квітні – травні 2004–2005 рр., найбільший вплив на сторони соціально-трудових відносин у системі соціального діалогу має держава (85%). Вплив робото-

давців та профспілок незначний – 35% та 10%, відповідно [7].

Колективний договір розглядається як бажаний спосіб фіксації заробітної плати та інших умов найму, регулювання відносин між роботодавцем та трудовим колективом. При цьому доволі часто колективний договір залежить від політики уряду та законодавчого забезпечення. Практика індивідуального регулювання трудових відносин, яка закріплена законодавством, ще не набула загальнообов'язкового характеру. Індивідуальним договірним регулюванням охоплені далеко не всі працівники, оскільки відносини між суб'єктами формуються на міжособистісній, неформальній основі [8, с. 22]. Однак, зважаючи на недостатню розвиненість профспілкового руху і майже повну відсутність дієвих важелів впливу профспілок на соціально-трудові відносини, на нашу думку, більш доцільною моделлю правового регулювання таких відносин буде дерегулятивна модель.

IV. Висновки

Визначено, що відповідно до соціально-економічної стратегії певної країни, що враховує ментальність і рівень освіти населення, характеристики культурного середовища та традиції, обирається патерналістська, соціал-демократична або ліберальна модель ринку праці. На сучасному етапі світового розвитку виділяють три типи моделей соціально-трудових відносин: європейську, англосаксонську і китайську. З точки зору правового регулювання трудових відносин у світовій практиці виявляються такі дві головні тенденції: дерегулятивна (в основу регулювання покладено індивідуальний трудовий контракт як вияв вільного вибору працівниками умов своєї роботи, а колективні договори розглядаються як спосіб протидії такому вільному вибору) та правоутворювальна (в основі – законодавчо закріплене право на ведення колективних переговорів і укладення колективних договорів).

Враховуючи історичні особливості, менталітет народу, унітарність державного устрою, Україні найбільше підходить соціал-демократична модель. Для України, на наш погляд, за існуючими ознаками ближча європейська модель соціально-трудових відносин. Але зважаючи на її загальне кризове становище, слід розглянути характеристики, що притаманні англосаксонській моделі, а саме: перегляд підходів до встановлення та використання мінімальної заробітної плати, спрямування зусиль держави на підвищення мобільності робочої сили. Зважаючи на недостатню розвиненість профспілкового руху і майже повну відсутність дієвих важелів впливу профспілок на соціально-трудові відносини, на нашу думку, більш доцільною

моделлю правового регулювання таких відносин буде дерегулятивна модель.

Література

1. Забута Н.В. Регулювання зайнятості населення: теорія і зарубіжний досвід / Н.В. Забута // Економіка. Проблеми економічного становлення. – 2009. – № 5. – С. 76–82.
2. Зайнятість в основних моделях ринку праці [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.studentam.in.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=2540&Itemid=1.
3. Казановський А.В. Практика діяльності служб зайнятості зарубіжних країн: досвід та принципи організації : навч.-метод. розробка / А.В. Казановський. – К. : ІПК ДСЗУ, 2010. – 50 с.
4. Лібанова Е.М. Ринок праці : навч. посіб. / Е.М. Лібанова. – К. : Центр навчальної літератури, 2003. – 224 с.
5. Махсма М. Світові тенденції трансформації зайнятості населення в умовах глобалізації економіки / М. Махсма // Україна: аспекти праці. – 2007. – № 4. – С. 10–15.
6. Мутяк М. Менеджмент зайнятості молоді: міжнародний аспект / М. Мутяк // Україна: аспекти праці. – 2005. – № 4. – С. 24–28.
7. Соціально-трудові відносини: тенденції розвитку та перспективи. – К. : Міленіум, 2007. – 68 с.
8. Хома А.М. Інституційний механізм регулювання соціально-трудових відносин / А.М. Хома // Ринок праці та зайнятість населення. – 2009. – № 2. – С. 21–24.

Іванченко А.В. Моделі ринку праці та соціально-трудових відносин: зарубіжний досвід

Анотація. Проаналізовано моделі ринку праці та соціально-трудових відносин, що склалися в розвинутих країнах світу, надано пропозиції щодо використання зарубіжного досвіду в Україні.

Ключові слова: модель ринку праці, соціально-трудові відносини, правове регулювання соціально-трудових відносин, трудова угода, колективний договір.

Иванченко А.В. Модели рынка труда и социально-трудовых отношений: зарубежный опыт

Аннотация. Проанализированы модели рынка труда и социально-трудовых отношений, которые сложились в развитых странах мира, разработаны предложения по использованию зарубежного опыта в Украине.

Ключевые слова: модель рынка труда, социально-трудовые отношения, правовое регулирование социально-трудовых отношений, трудовое соглашение, коллективный договор.

Ivanchenco A. Models of The Market of Labour and Social-Labour Relations: Foreign Experience

Annotation. The models of market of labor and social-labor relations which were folded in the developed countries of world are analyzed; suggestions on the use of foreign experience in Ukraine are developed.

Key words: model of labor-market, social-labor relations, legal adjusting of social-labor relations, labor agreement, collective agreement.

УДК 352.071:316.77(045)

КОМУНІКАТИВНА СТРАТЕГІЯ ЯК ДІЄВИЙ ІНСТРУМЕНТ У ПРОСУВАННІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Оргієць О.М.

аспірант Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

I. Вступ

Україна, нарешті, остаточно визначилась з курсом країни – інтеграцією в Європейський Союз, що підтверджено Законом України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”. Про це Президент України В. Янукович заявив під час зустрічі з Президентом Європейської комісії Ж.М. Баррозу 18.04.2011 р. У цьому контексті Глава держави повідомив, що закріплення в остаточному тексті Угоди про асоціацію положення щодо європейської перспективи України має для нас принципове значення. Президент наголосив на тому, що наша країна забезпечить швидке та якісне виконання Плану дій у взаємодії з Європейською комісією й державами-членами, і реформи, які здійснюються в Україні, є підґрунтям євроінтеграційної політики нашої держави [1].

Сучасний стан розвитку державного управління, оцінка динаміки соціально-економічних процесів та рівня задоволення мінімальних потреб населення країни, передбачених Конституцією України, роблять беззаперечною необхідність докорінних змін внутрішньосистемної організації нашої держави.

Як зазначив віце-прем’єр-міністр України В. Тихонов, який займається питаннями розвитку регіонів, саме неефективність влади в країні, її внутрішня конфліктність і відірваність від потреб людини до останнього часу були спричинені надлишковою кількістю органів публічної адміністрації, невизначеністю повноважень між ними, а отже, відсутністю відповідальності. Тому, на його думку, без реформування адміністративно-територіального устрою країни не зможуть ефективно реалізуватися інші реформи у сфері економіки, бюджету, податків, земельних відносин тощо [19].

Вітчизняні науковці та практики мають вагомий доробок з питань проблем адміністративно-територіального устрою сучасної України та шляхів його реформування. Серед останніх публікацій це, насамперед, праці І. Верещука, П. Жука, О. Клименка, В. Кравціва, В. Литвина, О. Лялюка, І. Магновського та ін.

Концептуальним засадам підготовки та проведення державно-управлінських ре-

форм, у том числі й адміністративно-територіальної, присвячено праці М. Воронова, С. Кравченка, В. Малиновського та ін.

Незважаючи на велику кількість публікацій щодо шляхів розв’язання проблем адміністративно-територіального устрою України, існує необхідність у чіткому визначенні механізмів ефективного проведення адміністративно-територіальної реформи, зокрема розробки комунікативної стратегії для її успішної реалізації. Аналіз невдалого досвіду проведення реформи 2005 р. підтверджує, що до реального початку реформи необхідно провести велику роботу не лише з наукового її обґрунтування, а й інформаційного забезпечення.

II. Постановка завдання

Метою статті є обґрунтування необхідності розробки комунікативної стратегії для успішного проведення реформ, комплексу практичних заходів, спрямованих на формування позитивного іміджу адміністративно-територіальної реформи.

III. Результати

Робота із широкомасштабного реформування сфер життєдіяльності України розпочата, хоча й затягулася через ряд об’єктивних причин. Як зазначає професор Гарвардської бізнес-школи, фахівець з лідерства та управління змінами Дж. Коттер, основною причиною є ігнорування одного з попередніх етапів втілення змін – включення громадськості, представників різних груп інтересів та експертної спільноти до розробки концепції. Саме такий закритий процес призвів до суцільної критики податкової реформи. Так само будь-які нові ініціативи адміністрації В. Януковича стикатимуться з великим спротивом, якщо й надалі ігнорувати громадськість України та зацікавлені сторони в процесі прийняття рішень, переконаний Дж. Коттер [4].

Наявність численних суперечностей у законодавстві, недосконалість ієрархічної структури адміністративно-територіального устрою, термінологічна плутанина та методологічна невизначеність, як наслідок, неможливість забезпечити організацію ефективної влади – це далеко не повний перелік

тих проблем, які пов'язані з існуючою схемою внутрішньої структури нашої держави.

Адміністративно-територіальна реформа націлена на вирішення цілого ряду заходів, спрямованих на перебудову органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, удосконалення форм і методів їх роботи. Проте одне з головних завдань і, безперечно, найбільш суперечливе – це зміна адміністративно-територіального устрою.

Адміністративно-територіальний устрій, як відомо, можна визначити як поділ держави на систему адміністративних одиниць. Він є однією з форм територіального поділу держави, саме відповідно до нього утворюються органи державної влади та органи місцевого самоврядування, вирішуються численні управлінські та інші питання. Призначенням відповідного поділу території держави є, насамперед, здійснення виконавчої влади та функціонування місцевого самоврядування. Тим самим він слугує створенню територіальної основи для побудови систем органів державної влади, а також органів місцевого самоврядування. Засобом адміністративно-територіального устрою відбувається наближення влади до населення, створюються можливості для реальної участі громадян у її здійсненні, для реалізації принципу народного суверенітету [5].

На думку більшості вчених і політиків (Р. Безсмертний, М. Борденюк, Б. Данилишин, М. Долішній, В. Литвин, О. Матвійшин, В. Олуйко, О. Омельченко, В. Тихонов, В. Яцуба, В. Яцук та ін.), у процесі реформи країну неминуче чекає укрупнення адміністративно-територіальних одиниць для створення на їх базі самодостатніх конкурентоспроможних територіальних громад з відповідними ресурсами для реалізації повноцінного місцевого самоврядування, надання якісних послуг населенню згідно зі встановленими державою соціальними стандартами.

Проте поряд з перевагами адміністративно-територіальної реформи вчені переймаються й можливими негативними наслідками. Так, серед загальнонаціональних заслужений юрист України В. Олуйко, правознавець О. Острійчук називають значні зміни в законодавстві України: під час проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні треба буде вносити зміни не тільки до Конституції України, а й до інших нормативно-правових актів, зокрема, це Бюджетний кодекс, Земельний кодекс. Необхідно буде створити нові закони, які будуть регулювати нові відносини, що виникнуть у результаті суттєвих змін [13; 14].

Ще одна проблема – низьке кадрове забезпечення державних органів відповідно до сучасних реалій управління, що може призвести до втрати керованості територіа-

льної організації влади. Реформатори можуть зіткнутися з тим, що місцева влада, не зрозумівши суті реформи й своїх завдань, не зможе впоратися зі своїми обов'язками. Це відразу викличе невдоволення громадян, які будуть звертатися до представників місцевої влади, а ті, у свою чергу, будуть переадресовувати скарги громадян до реформаторів.

Однак найбільше питань виникає щодо процесу трансформаційних перетворень територіальних громад під час їх об'єднання. Саме обережне ставлення до проектів змін меж адміністративно-територіальних одиниць визначено в "Методичних рекомендаціях щодо збору та попереднього аналізу можливостей формування дієздатних громад у регіонах" головним принципом формування моделей територіальних громад та запорукою профілактики виникнення джерел внутрішнього протистояння в них [3].

Аналізуючи плюси та мінуси укрупнення адміністративно визначених "громад", політики застерігають, що об'єднання сільських районів – небезпечна річ, новий поділ на адміністративно-територіальні одиниці може призвести до занепаду сільських населених пунктів, яке може бути викликане переселенням сільського населення до більш розвинутих адміністративних центрів громад, припускають ворожнечу громад у тому випадку, коли нові межі громад і районів порушать баланс інтересів, що склався впродовж багатьох років [8; 14; 18].

Голова Комітету Верховної Ради України з питань бюджету В. Баранов під час засідання Консультативної ради з питань розвитку місцевого самоврядування 11.03.2011 р. у місті Яремчі на Івано-Франківщині порушив питання щодо необхідності інформування населення про реформи в кожній сфері. Він переконаний, що суспільство має розуміти й знати, як ми досягнемо загальнощастя [12].

Як зазначає В. Литвин, аналіз невдалого досвіду адміністративно-територіальної реформи 2005 р. свідчить, що спущені "згори" настанови виявилися незрозумілими навіть місцевим працівникам, тому спрацювала потужна інерція спротиву, яка швидко звела нанівець завищені очікування [10].

І хоч проблем багато, професор В. Олуйко переконаний, що адміністративно-територіальна реформа – це вже невідворотна реальність. Проте, на його думку, лишається відкритим питання, яким шляхом піде Україна, яких саме змін слід очікувати: поміркованих чи радикальних [13].

Попри численні аргументи науковців щодо підготовки реформи "знизу", підтримуємо думку І. Єжденци, експерта Європейської комісії з розробки детального технічного

завдання проекту Twinning для Головдержслужби, який зазначає, що, виходячи зі світового досвіду, не є ефективним, коли спочатку реформа йде від органів місцевої влади до центральних органів. Реформа має розпочинатися в центральних органах і потім поширюватися до місцевого врядування. Однак, як зазначає експерт, як і будь-які інші проекти в комерційній сфері, ці реформи потребують просування [7].

Народний депутат України О. Пеклушенко разом з тим опікується питанням, що депутати й уряд дуже мало роблять щодо роз'яснення необхідності реформ, що не можна проводити реформи без схвалення більшості жителів країни. Реформи можуть і повинні виходити із центру як мета, але інструмент, методи, обов'язково мають узгоджуватися з народом та органами самоврядування [6].

Питання про те, як буде впроваджуватися комплекс реформ, є дуже важливим з огляду на кінцевий результат реформ. Успішні реформи не можуть бути проведені без участі центральної влади – це необхідна умова. З іншого боку, процес комплексу реформаций не буде успішним без участі місцевих еліт, які зобов'язані взяти відповідальність за місцеві справи. На сьогодні визначено посадових осіб центрального рівня, на яких покладено відповідальність за проведення адміністративно-територіальної реформи, нещодавно створено відділи з питань адміністративно-територіального устрою та виборчих систем при обласних радах. Проте вони не в змозі відповідати за весь комплекс питань щодо реформування у зв'язку з відсутністю структурно-кадрового ресурсу, без відповідного бюджетного забезпечення трансформаційних заходів, без інформаційного супроводження.

Необхідною умовою реформування АТУ країни (як і будь-якої іншої) є підготовка суспільства, його свідомості до сприйняття нової територіальної системи. Реформа може бути успішною лише за умови усвідомлення всіма верствами населення її необхідності та необоротності, а головне, позитивного впливу на умови життя й добробут людей.

Слід звернути увагу на широку просвітницьку кампанію під час трансформаційних перетворень у Польщі. Зокрема, поширення інформації щодо реформи займалася Комісія місцевого самоврядування при Громадянському комітеті та неурядова організація "Фонд розвитку місцевої демократії". Було створено консультативні та тренінгові центри; вже до 1998 р. тренінг-курси пройшли близько 50 тис. учасників. Потужною інформаційною кампанією було передбачено розробку й поширення брошур у громадах для різних груп: учителів, лікарів, землекористувачів, духовенства тощо [15].

Однак слід пам'ятати, що з погляду суспільної підтримки польські реформи зазнали поразки. І це в ситуації, коли мова йшла фактично про модернізацію територіального устрою та місцевого самоврядування, а не про глибокі трансформації. Українські реалії вимагають створення вже сьогодні відповідних команд на всіх щаблях владної вертикалі (парламент, уряд, обласні та районні державні адміністрації, громади), кожна з яких на своєму рівні (із залученням громадськості) буде кваліфіковано вирішувати поставлені завдання в суворій відповідності до затвердженої законом або урядовим рішенням комунікаційної стратегії проведення адміністративно-територіальної реформи.

Інформаційне забезпечення процесу підготовки та проведення змін в адміністративно-територіальному устрої України має стати важливим елементом і впливовим фактором формування позитивного іміджу самого реформування. Цинізм еліт та скепсис громадськості щодо будь-яких реформ можна зрозуміти, оскільки люди вже стільки разів розчаровувались, що зусилля й довіра до реформаторів зникла. Саме тому ефективна комунікативна стратегія є надзвичайно важливою частиною плану. Громадськість і всі партнери повинні бути переконані, що серйозні та послідовні реформи є необхідними.

Певні кроки щодо формування основних засад державної комунікативної політики лише робляться. У Розпорядженні Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції проекту Закону України "Про основні засади державної комунікативної політики" налагодження комунікацій між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю визнано важливою умовою демократичного розвитку держави, становлення громадянського суспільства. Проте аналіз законодавчих актів свідчить, що рівень правового врегулювання питання налагоження комунікації не повною мірою відповідає рівню розвитку українського суспільства та світовим тенденціям. Тому прийняття зазначеного закону надасть змогу вдосконалити механізм регулювання процесу обміну інформацією, зокрема впровадити принцип партнерської взаємодії, що передбачає не тільки інформування населення, а й налагоження ефективного зворотного зв'язку, проведення відповідної роз'яснювальної роботи, встановлення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування [2].

Сучасний науковий дискурс пропонує кілька різних підходів до визначення поняття комунікативних стратегій і тактик, які базуються на теоретичній основі різних дисциплін, що вивчають спілкування. Означена нами тема розгляду – комунікативна стратегія в прове-

денні адміністративно-територіальної реформи – потребує нового розгляду проблеми комунікації в соціальному аспекті функціонування місцевого самоврядування й державного управління, з одного боку, та громадськості – з іншого.

Розуміння сутності комунікацій залежить від того, як ті чи інші автори тлумачать такі категорії, як комунікаційний процес та модель комунікаційного процесу. Поняття комунікації перебуває в безпосередній залежності від того, з яких елементів будуватимуться авторами та чи інша модель процесу комунікацій. У широкому значенні комунікація є формою зв'язку, процесом повідомлення інформації за допомогою технічних засобів, актом спілкування між двома або більше індивідами, процесом передачі інформаційного, емоційного чи інтелектуального змісту. Її структурними елементами є відправник інформації, процес її передачі, одержувач інформації [20]. На думку автора, комунікацію можна визначити як процес обміну інформацією між учасниками, що знаходяться як усередині, так і зовні організації, і який дає змогу одержувати відомості для прийняття стратегічних та тактичних управлінських рішень, забезпечувати їх реалізацію й передавати необхідні відомості в зовнішнє середовище з метою їх адекватного сприйняття.

Комунікація за своєю моделлю є двостороннім потоком інформації. У цій моделі оцінюють якість передачі інформації, її повноту, зміст, форму, що дає змогу не лише

оперативно та правильно сформулювати уявлення про відповідну проблему (інформацію), а й обрати партнерів, розробити стратегію та тактику, визначити адекватні методи й засоби реалізації конкретних цілей. Важливим щодо ефективності комунікації є зрозумілість, доступність інформації.

Вибір цільових аудиторій визначає відповідні цілі комунікацій, які спрямовуються на формування бажаної зворотної реакції одержувачів інформації. У нашому випадку цілі комунікацій можуть бути такими:

- надання необхідної інформації;
- створення необхідного позитивного іміджу реформи;
- формування прихильності громадськості;
- формування переконаності щодо необхідності проведення реформи;
- спонукання громадськості до обговорення проблем та пошуку оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою країни;
- зміна поведінки цільової аудиторії (апарату державного управління, органів місцевого самоврядування, територіальних громад тощо).

Спрямованість реформи на забезпечення якісно нового рівня взаємодії з громадськістю на основі сталої взаємодії між рівними суб'єктами потребує визначення комплексу комунікативних функцій та конкретизації змісту завдань, спрямованих на її реалізацію (див. табл.).

Таблиця

Комунікативні функції та завдання підготовчого етапу адміністративно-територіальної реформи

Функції	Зміст завдання
Адаптивна	спрощення словесного коду управлінських рішень, програм, планів щодо реформування відповідно до розуміння та сприйняття суб'єктів комунікації
Виховна	впровадження принципу партнерської взаємодії
Впливу (імперативна)	формування суспільно корисних практичних змін у суб'єктах впливу
Гуманістична	орієнтування особистості на громадські цінності
Довідкова	надання довідок у межах компетенції органу влади
Дослідницька	вивчення громадської думки
Іміджева	просування позитивних наслідків проведення реформи
Інформаційна	надання об'єктивної інформації про цілі й завдання реформи
Комунікативна	забезпечення зворотного зв'язку з громадськістю
Контактна	встановлення, підтримання, збереження зв'язків і відносин з представниками різних верств населення
Конотативна	дотримання ввічливих відносин між суб'єктами реформування
Консультативна	надання відповідей на інформаційні запити суб'єктів реформування
Моніторингова	одержання й систематизація інформації щодо реагування громадськості на проведення реформи
Організаційна	формування зв'язків і відносин між суб'єктами управлінського процесу
Посередницька	налагодження взаємоприйнятних ділових відносин із суб'єктами впливу (місцевих еліт) для досягнення взаєморозуміння
Прогнозування	прогнозування очікувань громадськості та розробка рекомендацій для управлінського впливу
Психологічна	стимулювання цільових груп до співпраці
Регулятивна	регулювання характеру відносин між суб'єктами реформування
Рекламна	дотримання презентаційної діяльності
Репутаційна	спростування негативної інформації щодо наслідків реформування
Роз'яснювальна	надання адаптованої, кваліфікованої інформації цільовим групам

Відповідні функції забезпечують кореляцію управлінського впливу (комунікативної дії) на процес реформування з потребами

та інтересами цільових груп (сприйняттям, осмисленням, реалізацією).

Реалізувати визначені комунікативні завдання можна завдяки розробці та реаліза-

ції комунікативної стратегії, етапами якої є функціонально пов'язані самостійні процеси. У загальних рисах вона передбачає такі етапи:

- визначення суспільних проблем, пов'язаних із сучасним адміністративно-територіальним устроєм;
- обґрунтування потреби, цілей та мети адміністративно-територіальної реформи; планування;
- визначення цільових груп та зацікавлених сторін (бенефіціаріїв);
- підготовка фахівців з реформування;
- проведення інформаційної кампанії;
- вирішення організаційних питань;
- проведення комунікативних заходів;
- аналіз зворотної реакції цільових аудиторій;
- контроль; оцінювання досягнення цілей (як зацікавленими сторонами, так і органом влади);
- прогнозування; коригування відповідного управлінського впливу.

Етап визначення суспільної проблеми передбачає проведення опитування для отримання аналітичної інформації щодо визначення існуючих проблем, пов'язаних із сучасним адміністративно-територіальним устроєм, їх особливостей, географії, сутності та цільових груп, які потребують їх вирішення, готовності населення до реформування.

Потреба, цілі та мета адміністративно-територіальної реформи досить чітко обґрунтовані в Концепції реформування адміністративно-територіального устрою в Україні, яку розроблено Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України й рекомендовано до розгляду Кабінетом Міністрів України. Однак ми вважаємо, що для широкого інформування населення необхідно розробити презентаційні продукти з більш зрозумілими для пересічних громадян матеріалами. На наш погляд, адміністративно-територіальна реформа повинна мати слоган (у перекладі з галльської мови означає "бойовий заклик"), який презентує її головну мету. Девіз повинен відповідати таким вимогам: бути правдивим, об'єктивним, емоційно насиченим, а сам текст – легко сприйматися, бути зрозумілим для широкої аудиторії. Так, назва проекту, що визначав можливість проведення адміністративно-територіальної реформи й реалізовувався в 2005–2006 рр., була "Територіальна громада – з людьми і для людей", що, на наш погляд, є досить вдалою.

На етапі *планування* необхідно визначити загальну мету процесу, сформулювати цілі комунікативної роботи. Цілі (відповідно до встановленої ієрархії) визначають вимірювані конкретні та реально досяжні у визначений час результати й дають змогу спрямувати комуні-

кативний потенціал суб'єктів взаємодії на їх ефективну реалізацію (збирання необхідної інформації, справляння інформаційного впливу, стимулювання довіри, збір зауважень і пропозицій тощо).

Моделювання та планування комунікативних завдань і відповідних функцій працівників, контроль за способом і строками виконання поряд з урахуванням внутрішніх та зовнішніх факторів, починаючи від анонсування адміністративно-територіальної реформи, розробки й реалізації цілей стратегії інформаційного впливу – до відстеження ефективності впливу, мають спрямовуватися на забезпечення головної мети: сприйняття, розуміння та підтримки намірів органу виконавчої влади громадськістю.

На основі аналізу внутрішніх і зовнішніх чинників (ресурсів, суб'єктів взаємодії, особливостей їх поведінки та очікуваних результатів) слід визначити цільові групи та підготувати адаптовані для сприйняття ними ключові повідомлення, сформулювати стратегію їх донесення, розробити заходи, впровадити механізми моніторингу та оцінювання ефективності, коригування [9].

Під терміном "*цільова група (бенефіціарії)*" розуміють групу осіб, на задоволення потреб яких спрямована реформа. Хоча проблема реформування адміністративно-територіального устрою стосується всіх жителів територіальних громад України, проте сутність визначення вибору бенефіціаріїв полягає в тому, щоб обрати саме ту цільову групу (або кілька груп) серед усіх інших груп, існуючих у цьому суспільному середовищі, які зможуть найбільше дієво вплинути на ефективне проведення реформи, популяризувати соціальну її значущість тощо. Вважаємо, що цільовими групами, які необхідно залучити під час реалізації комунікативної стратегії, повинні бути, насамперед, науковці, які вивчають цю проблему й мають вагомі доробки щодо шляхів реформування; групи фахівців, яких необхідно навчити застосовувати методiku організації роботи з підготовки та проведення реформування; цільові групи представників територіальних громад, котрих потрібно переконати в необхідності проведення реформи та сприяти наданню допомоги доступними їм засобами.

Проведення соціологічних опитувань дасть змогу встановити контакт практично з будь-якими цільовими групами. Ефективність таких опитувань значно підвищиться за умови проведення інтернет-опитування на веб-сайтах органів виконавчої влади з розміщенням у відповідних рубриках анонсів, роз'яснень щодо його цілей та мети, коментарів, оприлюднення статистики й інформації щодо врахування результатів в управлінських рішеннях.

Науковці визнають, що для успіху перетворень необхідні *високопрофесійні кадри*. З таких професіоналів, насамперед, має складатися орган управління, відповідальний за реформи. Крім того, важливо, щоб вищі державні службовці виступили провідниками змін у своїх організаціях. У зв'язку із цим ці посадові особи повинні бути спроможні роз'яснювати цілі реформ, розробляти відповідні плани та координувати зусилля з їх упровадження, енергійно просувати зміни, готувати до них службовий персонал, створювати сприятливе середовище для реформ. Задоволення таких кадрових потреб передбачає, з одного боку, залучення фахівців відповідної кваліфікації, а з іншого – спеціальну увагу до підготовки таких фахівців [16, с. 218; 17, с. 42]. Необхідно цілеспрямовано формувати прошарок фахівців, які здатні розробляти та впроваджувати зміни на високому професійному рівні, шляхом як їх підбору, так і спеціальної підготовки.

Фундаментальним елементом нової політики професійного навчання державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування в Україні має бути першочергова орієнтація на пріоритети уряду, вимоги й потреби конкретних органів влади та обов'язки службовців, які вони виконують на підтримку цих пріоритетів. Тому ефективне здійснення адміністративно-територіальної реформи вимагає відповідного її кадрового забезпечення, що, у свою чергу, потребуватиме підготовлених і компетентних кадрів, які володіють знаннями й навичками, необхідними для виконання завдань з реалізації державної політики в цій сфері.

Необхідно підготувати фахівців з проведення адміністративно-територіальної реформи в кожній області та районі України, які б могли очолити відповідну робочу групу спеціалістів, організувати роботу з підготовки реформування на місцях, виважено корегувати ініціативи громад, а також популяризувати необхідність її проведення.

Розроблення та погодження в установленому законодавством порядку професійних програм підвищення кваліфікації, підготовки або перепідготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань адміністративно-територіальної реформи має бути покладено на Національну академію державного управління при Президентові України або інші навчальні заклади, відібрані на конкурсній основі.

Необхідною складовою навчального процесу має стати підготовка й видання навчально-методичних посібників з питань реформування адміністративно-територіального устрою, здійснення його моніторингу, розробки законодавчих і нормативно-правових актів та узагальнення міжнародного досвіду тощо.

Формування цільових груп слухачів має проводитися з урахуванням функціональних повноважень, категорій посад і сфер діяльності. На наше переконання, насамперед необхідно підготувати спеціалістів відділів з питань адміністративно-територіального устрою й виборчих систем обласних рад і управлінь з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю обласних державних адміністрацій для наступної координації роботи на районному рівні.

У системі підготовки фахівців слід віддати належне практичній складовій, зробити наголос на застосуванні інтенсивних, сфокусованих і короткострокових форм навчання на противагу академічним програмам, що вимагає менших фінансових та людських інвестицій і цілком співзвучно з європейською практикою. Під час навчання слід забезпечити глибоке вивчення найбільш актуальних питань реформування – переваг та наслідків неререформування адміністративно-територіального устрою України.

Інформаційна кампанія в Україні для популяризації необхідності проведення адміністративно-територіальної реформи має включати розробку та випуск брошур, спрямованих на різні цільові групи, телевізійні програми для висвітлення переваг реформування, процесу підготовки та проведення реформи, виступи науковців і політиків тощо. Визнаємо, що цей етап буде, напевно, найскладнішим, адже противників реформи на сьогодні є чимало. Проте об'єктивний діалог завжди є плідним для пошуку оптимального рішення.

Організаційний етап включає ряд послідовних дій: визначення теми, дати, часу проведення комунікативних заходів, її учасників, фахівців, які будуть залучені до проведення консультацій по суті звернень, оприлюднення анонсу із зазначенням супроводжувальної інформації, телефонів для акредитації журналістів тощо.

Визначальним чинником успішності *комунікативних заходів* є належна фахова, психологічна підготовка та комунікативна компетентність фахівців, які мають бути відкритими, лояльними, товариськими, комунікабельними, грамотними та кмітливими (уміти "добути" потрібну інформацію чи поінформувати цільову аудиторію). Зазначимо, що для кожної із цільових груп повинні бути розроблені різні комунікативні заходи: тренінги, виступи, акції, круглі столи тощо.

Обмін інформацією є складовою всіх видів управлінської діяльності, в якій комунікації виконують зв'язкову роль. *Процес обліку* передбачає збирання, передачу, зберігання та перероблення даних, реєстрацію і групування відомостей про проведену роботу, зворотну реакцію громадськості. Оперативна фільтрація вхідних даних дає змогу

визначити тенденції ефективності процесу просування реформи для наступного вдосконалення якості комунікативного процесу.

З метою забезпечення постійного інформування населення, збирання пропозицій пропонуємо створення при обласних і районних державних адміністраціях інформаційно-консультативних пунктів з питань адміністративно-територіальної реформи.

Інформація про реальний стан виконання завдань дає змогу створити *систему оперативного контролю та моніторингу*, що передбачає формування звітів у режимі реального часу для оперативного управління та хронологічних звітів для аналітичної роботи. Ефективною формою відстеження реагування цільових аудиторій (вікових, освітніх, регіональних тощо) на дії влади є проведення вибіркового опитування громадян, які брали участь у заходах. Відповідний моніторинг зміни орієнтацій, установок та бажань цільових груп уможливить адресне прогнозування тенденцій розвитку відносин з ними.

Етап створення звітів-прогнозів передбачає вимірювання рівня підготовленості (байдужості, розуміння, агресивності) громадськості до проведення адміністративно-територіальної реформи. Аналітична робота дає змогу зробити прогноз тенденцій забезпечення відповідності процесу політиці органу влади, досягнення встановлених цілей. У разі відхилень від завдань та програм, спричинених зовнішніми впливами, вживаються заходи для коригування інформаційного процесу шляхом здійснення безпосереднього управлінського впливу на поведінку суб'єктів з метою досягнення необхідного стану впорядкування та стабільності процесу [9; 11].

IV. Висновки

Про реформу адміністративно-територіального устрою необхідно розповідати, вести роз'яснювальну роботу, переконувати. Без чіткого й зрозумілого кожному громадянину механізму цієї вкрай складної процедури годі розраховувати на успіх реформи. Тільки свідоме та законне створення адміністративно-територіальних одиниць, включення громадськості до цього процесу забезпечить підтримку "знизу".

З метою вдосконалення підготовки та проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні нами запропоновано розробити комунікативну стратегію її просування. На основі визначеного комплексу комунікативних функцій, змісту завдань процесу реформування нами розроблено етапи стратегії та комплекс практичних заходів щодо її реалізації.

У подальших дослідженнях пропонуємо проаналізувати можливі моделі розвитку територіальних громад після їх реформування для подальшого вибору стратегії дій щодо вирішення проблемних ситуацій.

Література

1. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – С. 527.
2. Про схвалення Концепції проекту Закону України "Про основні засади державної комунікативної політики" : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.01.2010 р. № 85-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/>.
3. Проект Закону України "Про адміністративно-територіальний устрій України" // Проблеми реформування публічної влади : збірник матеріалів та документів / за заг. ред. Р. Безсмертного ; наук. ред. М.О. Пухтинський. – К. : Атіка-Н, 2009. – С. 457.
4. Барань Є. Реформи в Україні – чи є ще шанс у президента? [Електронний ресурс] / Є. Барань. – Режим доступу: www.pravda.com.ua/articles/2010/09/22/5404267/.
5. Дністрянський М. До проблем адміністративно-територіальної реформи в Україні: можливі небезпеки та прорахунки / М. Дністрянський // Краєзнавство. Географія. Туризм. – 2001. – № 11. – С. 4–5.
6. Пеклушенко А. До Януковича в стране была лишь имитация реформ : интервью газете "Паноптикон" 11.10.2011 г. [Электронный ресурс] / А. Пеклушенко. – Режим доступа: panoptikon.org/cat/v-detajah/103.html
7. Єжденци І. Для ефективних реформ потрібні стратегічна мета та узгодженість дій [Електронний ресурс] / І. Єжденци. – Режим доступу: www.center.gov.ua/intervyu/ivica-vezhdenci-dlya-efektivnih-reform-potribni-strategichna-meta-ta-uzgodzhenist-di.html.
8. Журавський В. Питання реформування місцевого самоврядування в Україні / В. Журавський // Право України. – 2005. – № 11. – С. 24–27.
9. Климаська Л.Д. Комунікативні технології моделювання політичного простору в демократичному суспільстві [Електронний ресурс] / Л.Д. Климаська. – Режим доступу: [//209.85.135.132/search?q=cachе:0AcSlo42-wQJ](http://209.85.135.132/search?q=cachе:0AcSlo42-wQJ).
10. Литвин В. Адміністративно-територіальний устрій України: проблеми, шляхи реформування / В. Литвин // Голос України. – 2010. – № 167. – С. 4–5.
11. Мартинець Н.С. Цільові телефонні лінії як механізм реалізації комунікативних стратегій органів виконавчої влади [Електронний ресурс] / Н.С. Мартинець. – Режим доступу:

- academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10mnsovv.pdf.
12. Марчук Л. Суспільство має розуміти і знати, як ми досягнемо загального щастя [Електронний ресурс] / Л. Марчук. – Режим доступу: www.viche.info/journal/2511.
 13. Олуйко В. Проблемні питання адміністративно-територіальної реформи в Україні [Електронний ресурс] / В. Олуйко. – Режим доступу: www.nbuv.gov.ua.
 14. Острійчук О. Перспективи та етапи проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні [Електронний ресурс] / О. Острійчук. – Режим доступу: <http://pravo.poltava.ua>.
 15. Пресняков І. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати [Електронний ресурс] / І. Пресняков, Н. Шаповалова. – Режим доступу: dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=3636.
 16. Стратегії розвитку України: теорія і практика / за ред. О.С. Власюка. – К.: НІСД, 2002. – 864 с.
 17. Сундаков А. Реформи системи державного управління в Україні: на шляху трансформації / А. Сундаков; укр. пер. Т. Діхтяр. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 56 с.
 18. Томенко М. В Україні фактично розпочався процес зміни адміністративно-територіального устрою [Електронний ресурс] / М. Томенко. – Режим доступу: byut.com.ua/news/5740.html.
 19. Україне не избежать укрупнення адміністративно-територіальних одиниць – Тихонов. Ексклюзивне інтерв'ю віце-прем'єр-міністра України Віктора Тихонова агентству "Интерфакс-Украина" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.interfax.com.ua.
 20. Штурхецький С.В. Комунікативні стратегії у місцевому самоврядуванні: аспект соціальної дії / С.В. Штурхецький // Науковий потенціал України 2010: матер. Шостої Всеукр. наук.-практ. інтернет-конфер. 22–24 березня 2010 р.: зб. тез доповідей. – К.: Меганом, 2010. – Ч. 2. – С. 11–14.

Оргієць О.М. Комунікативна стратегія як дієвий інструмент у просуванні адміністративно-територіальної реформи в Україні

Анотація. У статті розглянуто необхідність розробки комунікативної стратегії для успішної реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. Обґрунтовано, що до основних напрямів реформування територіального устрою мають входити інформування цільових груп щодо цілей, змісту, очікуваних результатів та наслідків його проведення; налагодження діалогу з громадськістю з метою пошуку оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою. Визначено, що важливим компонентом комунікативної стратегії є інформаційна кампанія формування позитивного іміджу реформи.

Ключові слова: адміністративно-територіальна реформа, комунікативна стратегія, позитивний імідж реформи, суспільна підтримка.

Оргиец О.Н. Коммуникативная стратегия как действенный инструмент в продвижении административно-территориальной реформы в Украине

Аннотация. В статье рассмотрена необходимость разработки коммуникативной стратегии для успешной реализации административно-территориальной реформы в Украине. Обосновано, что среди основных направлений реформирования территориального уклада должно быть информирование целевых групп относительно целей, содержания, ожидаемых результатов и последствий его проведения, налаживание диалога с общественностью с целью поиска оптимального административно-территориального устройства. Определено, что важным компонентом коммуникативной стратегии является информационная кампания формирования позитивного имиджа реформы.

Ключевые слова: административно-территориальная реформа, коммуникативная стратегия, позитивный имидж реформы, общественная поддержка.

Orgiets O. The Communicative Strategy as Effective Instrument in Advancement of the Administrative-Territorial Reform in Ukraine

Annotation. In the article the necessity of development of communicative strategy is considered for successful realization of administrative-territorial reform in Ukraine. Grounded, that among basic directions of reformation of the territorial mode must become informing the target groups in relation to aims, maintenance, expected results and consequences of his leadthrough, adjustments of dialog with public with the purpose of search of optimum administrative-territorial device. Certainly, that the important component of communicative strategy is an informative campaign of forming of positive image of reform.

Key words: administrative-territorial reform, of communicative strategy, positive image of reform, public support.

УДК 314.15:355.45

СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ ДЕРЖАВНОЇ ДЕМОГРАФІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Перебейнос О.М.

аспірант Класичного приватного університету

I. Вступ

Для сучасної демографічної ситуації в Україні характерні різке зменшення народжуваності, збільшення смертності і відсутність природного приросту; постаріння населення та збільшення "навантаження" на працездатну його частину; скорочення тривалості життя як чоловіків, так і жінок; погіршення здоров'я нації; інтенсифікація міграційних процесів, вплив яких на демографічні та соціально-економічні показники суперечливий і нерідко негативний. Така вкрай несприятлива демографічна ситуація продовжує погіршуватися. Однак проблему розробки ефективного демографічного регулювання навіть у таких умовах не можна зводити тільки до ліквідації існуючих негативних явищ. Помилково вважати, що її актуальність має тимчасовий характер, який втратить свою злободенність після того, як означені проблеми будуть подолані. Такий підхід може посилити увагу до кон'юнктурних, окремих аспектів активізації державного регулювання на шкоду глобальним, які мають широке історичне значення.

Правильно зрозуміти історичну специфіку самовідтворення населення в нашій країні на сучасному етапі можна лише за умови врахування особливостей загального устрою соціального організму держави, загальної спрямованості соціально-економічного розвитку. Разом з тим цей аспект не можна правильно оцінити, порівнюючи його тільки з минулим, не уявляючи хоча б найзагальніші контури майбутнього. Тільки погляд у майбутнє може конструктивно змінити ситуацію, що склалася, на краще.

Особливості процесів вироблення та реалізації демографічної політики в Україні досліджуються О. Грішнвою, Н. Левчук, Е. Лібановою, С. Мокієнко, О. Осауленко, В. Піскуновим, Л. Чепелевською, П. Шевчук та ін. Утім, стратегічні аспекти демографічної політики потребують уточнення. З огляду на це розробка наукового підґрунтя для визначення завдань демографічного розвитку на довгострокову перспективу набуває особливої актуальності.

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення стратегічних пріоритетів демографічної політики України,

спираючись на загальну методологію, прийняту в офіційних документах, аналіз наукових визначень вчених, а також на вивчення сучасних уявлень світової спільноти щодо досліджуваної проблеми, зокрема у країнах-сусідах – Росії та Білорусі.

III. Результати

Цілі і завдання державного регулювання демографічних процесів полягають не стільки в тому, щоб усувати несприятливі наслідки соціально-економічного розвитку, нейтралізувати небажані явища, що виникають унаслідок неузгодженості розвитку різних сторін життя суспільства, скільки в тому, щоб не допускати диспропорцій у соціальному розвитку, що викликають збої в демографічному. Інакше кажучи, ефективне регулювання демографічного розвитку повинно бути завбачливим, мати профілактичний характер, а не обмежуватися "ремонтними" функціями. Зрозуміло, останні дуже важливі і необхідні, але не є основними, провідними.

Основним офіційним документом, що визначає позиції нашої держави з проблеми демографічного розвитку, є Стратегія демографічного розвитку в період до 2015 р., затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 24.06.2006 р. № 879.

Метою Стратегії є поліпшення якісних характеристик рівня життя населення та гармонізація процесів його відтворення на основі відродження духовності української нації та національних традицій, відновлення сімейних цінностей, забезпечення морального здоров'я сім'ї, виховання свідомого батьківства та запобігання соціальному сирітству [1].

Основні завдання Стратегії:

- підвищення рівня народжуваності та розвиток сім'ї;
- поліпшення здоров'я, зниження рівня смертності та збільшення тривалості життя населення;
- регулювання міграційних процесів;
- подолання негативних наслідків старіння населення;
- демографічний розвиток регіонів [1].

Проаналізуємо, як сформульовано стратегічні пріоритети демографічного розвитку світової спільноти, а також у найближчих країнах-сусідах – Росії та Білорусі.

В останні роки у світовій практиці офіційно проголошено пріоритет загальнолюдських інтересів перед усіма іншими. Так, у рекомендаціях, прийнятих міжнародною спільнотою на конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992 р.), стратегічна мета демографічного розвитку полягає в задоволенні потреб і підвищенні якості життя нинішніх поколінь без завдання шкоди можливості майбутніх поколінь задовольняти свої потреби.

На Каїрській конференції (1994 р.) з народонаселення сформульовано основні принципи розвитку народонаселення, виходячи з яких всі країни світу повинні здійснювати демографічну політику, покликану сприяти становленню суспільних відносин і форм організації демографічних процесів, просуванню населення в напрямі його сталого розвитку і підвищення якості. Це положення і принципи розвитку народонаселення підтверджені і на конференції з народонаселення в Нью-Йорку (1997 р.), де також наголошувалося на необхідності становлення таких соціально-економічних умов розвитку країн, які б сприяли відтворенню населення все більш високої якості у всіх соціальних групах.

Аналізуючи рекомендації світової спільноти, відзначимо, що акцент робиться передусім на необхідності створення таких соціально-економічних і екологічних умов, які сприяли б, по-перше, постійному поліпшенню відтворення населення і, по-друге, максимально можливому підвищенню якості самого населення.

У Концепції демографічної політики Російської Федерації на період до 2015 р., прийнятій у травні 2001 р., знаходимо таке визначення: “мета демографічної політики Російської Федерації повинна полягати у поступовій стабілізації чисельності населення та формуванні передумов подальшого демографічного зростання, мобілізуючи для цього як відтворювальні, так і міграційні компоненти” [2]. Аналогічне визначення запропоновано колективом авторів Інституту соціології РАН у брошурі “Демографічна політика: мета, принципи, пріоритети” під редакцією Л.Л. Рибаківського, в якій зазначається, що сформульована мета визначається інтересами національної безпеки, новими геополітичними реаліями країни, підтримкою стійкої рівноваги “як однієї зі складових багатополісного світу, піднесення її економічної та оборонної могутності, без чого неможливе збереження державного потенціалу на рівні, що відповідає сучасним умовам” [3, с. 5]. Як бачимо, у цих матеріалах основна увага приділяється, по-перше, стабілізації кількості населення Росії, іншими словами, запобіганню подальшій депопуляції як головному дестабілізатору стійкої рівноваги

країни і, по-друге, збереженню державного потенціалу країни шляхом мобілізації як відтворювальних, так і міграційних процесів.

У Білорусі в 1998 р. розроблено та прийнято Концепцію державної демографічної політики, у якій метою державної демографічної політики визначено “створення на основі підвищення рівня і якості життя умов, що забезпечують реалізацію національних демографічних інтересів у поєднанні з інтересами людини” [4]. При цьому вказується, що національним інтересам відповідає формування такого типу демографічного відтворення, характерними рисами якого є стійке зниження смертності і збільшення очікуваної тривалості життя; свідомо регульована народжуваність, що забезпечує дещо розширений (близький до простого) режим відтворення; прогресивна статеві-вікова структура населення, що забезпечує повне заміщення поколінь; здорове дитяче покоління як базис відтворення населення; оптимальні внутрішні і зовнішні міграційні процеси. Як бачимо, ключовими в цьому визначенні є, по-перше, підвищення рівня і якості життя населення і, по-друге, на основі цього – оптимізація відтворювальних (народжуваність і смертність) і міграційних процесів.

Таким чином, підводячи підсумок аналізу різних визначень досліджуваного питання, можна сказати таке:

- у світовій практиці основним у визначенні стратегічної мети демографічного розвитку є становлення таких суспільних відносин, які б сприяли постійному поліпшенню відтворення населення все більш високої якості у всіх соціальних групах;
- у російській Концепції, на думку вчених, у довгостроковій перспективі для національної безпеки головним є створення таких суспільних умов, які б сприяли спочатку стабілізації, а потім і демографічному зростанню;
- у Концепції державної демографічної політики Білорусі основний упор робиться на поліпшення рівня і якості життя для реалізації демографічних інтересів суспільства і людини.

З урахуванням зазначених положень сформулюємо авторське розуміння стратегічної мети демографічного розвитку України, виходячи з таких критеріїв: стратегічна мета демографічного розвитку має відповідати інтересам національної та демографічної безпеки України, її новим геополітичним реаліям, піднесенню її соціально-економічного, екологічного і культурного розвитку, з урахуванням національних цінностей і пріоритетів, з одного боку, і міжнародним нормам – з іншого. Отже, стратегічною метою має стати максимальне просування демографічного розвитку шляхом по-

ліпшення умов відтворення населення все більш високої якості, мобілізуючи для цього всі види громадського життя країни з метою поступової стабілізації, а потім і зростання кількості населення.

Для цього найближчим часом важливо створити умови для відтворення населення, близькі до тих, які є в розвинених країнах: невисока, свідомо регульована народжуваність, що забезпечує близький до простого режим відтворення; низька смертність і постійно зростаюча тривалість життя. У сфері міграції передбачається підвищити масштаби, інтенсивність, ступінь керованості міграційних переміщень на основі реалізації відповідних законодавчих та інших нормативних актів, а також економічних стимулів. Важливо забезпечити, виходячи із загальнонаціональних інтересів, раціональний розподіл внутрішніх і зовнішніх міграційних потоків таким чином, щоб вони сприяли скороченню депопуляції, а потім стабілізації (зростанню) кількості населення України.

Звідси випливає, що проблема розробки ефективного державного регулювання пов'язана зі створенням необхідних соціально-економічних передумов як для ліквідації у відтворенні населення тих негативних явищ, причини виникнення яких зумовлені особливостями минулих етапів соціально-економічного розвитку, так і для досягнення стратегічної мети. Основною з цих передумов є вихід з соціально-економічної та демографічної кризи, що пов'язано з поліпшенням якості населення та його трудового потенціалу, оскільки ця проблема в ринковій економіці не тільки зберігається, але ще більше актуалізується. Тому неприпустимо вирішення яких би то не було проблем за рахунок ігнорування демографічних. Такі спроби не тільки неефективні, а й можуть призвести до незворотних втрат соціально-економічного та політичного характеру.

В умовах демографічної кризи, коли падає народжуваність, зростає смертність населення, підривається відтворювальний потенціал, державне регулювання демографічних процесів набуває особливого значення. Важливо підтримувати тип відтворення населення, що сприяє поліпшенню якості населення. Однак більшість сучасних вчених та громадських діячів в основному орієнтовані на підвищення рівня народжуваності, хоча вивчення досвіду зарубіжних країн показало, що збільшення народжуваності за допомогою найактивніших і дорогих заходів навіть у тих країнах, які не переживали кризової ситуації, малоефективне. Стимулювання ж народжуваності в умовах економічної кризи без переходу на більш високий рівень продуктивності праці тим більш неможливе.

У сформованих соціально-економічних умовах при гострому дефіциті ресурсів особливо актуалізується проблема визначення напрямів найбільш ефективного вкладення коштів. Одним з таких напрямів у сучасних умовах є збереження здоров'я нації. Висока питома вага виробництва із несприятливими для здоров'я умовами праці, негативний вплив на загальне та генеративне здоров'я населення забрудненого навколишнього середовища і, зокрема, демографічні наслідки Чорнобильської катастрофи, зростання захворюваності населення у всіх вікових групах, перевищення більш ніж у 3,3 раза чоловічої смертності над жіночою в працездатному віці, висока порівняно з економічно розвиненими країнами дитяча смертність – ті найважливіші проблеми, довкола яких повинна формуватися система заходів, спрямованих на оздоровлення умов відтворення населення України в сучасній кризовій ситуації. Ці заходи соціально привабливі та економічно вигідні, оскільки безпосередньо пов'язані з умовами праці та побуту населення. До того ж традиційно в демографічному розвитку основна увага приділялася вирішенню проблем народжуваності і недостатньо – збереженню наявного населення, його здоров'ю, що призводило до зниження ефективності вжитих державних заходів з оздоровлення демографічної ситуації.

Слід враховувати і те, що, коли виробництво висуває все більш високі вимоги до кваліфікації зайнятих, зростає роль якості населення і його робочої сили не тільки у соціально-гігієнічному, а й в соціально-економічному плані. Тому в умовах становлення цивілізованих ринкових відносин державна політика і за основною метою, і за змістом, і за формою здійснення повинна бути спрямована на створення умов для підвищення якості населення і його робочої сили, що відповідає інтересам і особистості, і суспільства. Отже, чим швидше ми візьмемося за вирішення проблем поліпшення здоров'я та підвищення соціально-економічної якості населення, тим менш хворобливими і більш ефективнішими будуть шляхи вирішення всього комплексу проблем народонаселення. Тут важливе значення має ретельне вивчення світового досвіду, зокрема тих країн, де соціально-економічний розвиток був цілком нормальним, характеризувався очевидними успіхами у вирішенні соціальних, економічних, національних проблем, але, тим не менш, прийшов до депопуляції.

Разом з тим переорієнтація державного регулювання з подальшого посилення заходів щодо збільшення народжуваності на збереження і зміцнення соціального, фізичного і психічного здоров'я поколінь, а також на поліпшення соціально-професійних хара-

теристик населення не повинна призвести в майбутньому, після виходу з кризи, до втрати стратегічного орієнтира демографічного розвитку – єдності якості і кількості, властивої її основній стратегічній меті. Тільки така єдність може забезпечити нам сприятливі демографічні перспективи.

IV. Висновки

Розуміння стратегічної мети демографічного розвитку України повинне базуватись на таких критеріях: стратегічна мета демографічного розвитку має відповідати інтересам національної та демографічної безпеки України, її новим геополітичним реаліям, піднесенню її соціально-економічного, екологічного і культурного розвитку, з урахуванням національних цінностей і пріоритетів, з одного боку, і міжнародним нормам – з іншого. Отже, стратегічною метою має стати максимальне просування демографічного розвитку шляхом поліпшення умов відтворення населення все більш високої якості, мобілізуючи для цього всі види громадського життя країни з метою поступової стабілізації, а потім і зростання кількості населення.

Головними в офіційних державних програмах країни в довгостроковій перспективі має стати стабілізація всіх видів суспільного життя для подальшого розвитку населення, а в середньостроковому періоді – зміцнення здоров'я населення та підвищення його рівня життя.

Державне регулювання демографічного розвитку соціально орієнтованого суспільства досягається в процесі поступового перетворення і вдосконалення всіх видів соціальних відносин, видів і форм життєдіяльності населення, на яке повинна бути спрямована соціально-економічна політика. Тому демографічний розвиток має розгляда-

тися не тільки як складова, а і як стратегічна орієнтація соціально-економічного регулювання. При цьому завдання в галузі демографічного розвитку повинні вирішуватися за допомогою зусиль усіх видів соціальної політики (в галузі праці і заробітної плати, зайнятості, освіти та професійного навчання, охорони здоров'я, соціального забезпечення тощо). Не випадково в останнє десятиліття Європа неухильно прагне розробити на основі усвідомлених економіко-демографічних співвідношень таку соціальну політику, яка сприяла б одночасно здійсненню цілей політики народонаселення.

Напрямом подальших досліджень має стати розробка дієвих механізмів реалізації стратегічних пріоритетів державної демографічної політики України з урахуванням світового досвіду та національних особливостей демографічного розвитку.

Література

1. Стратегія демографічного розвитку в період до 2015 р. : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.06.2006 р. № 879 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 26. – С. 161.
2. Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г. : Указ Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://mon.gov.ru/dok/ukaz/vosp/4202>.
3. Демографическая политика: цели, принципы, приоритеты / [под ред. Л.Л. Рыбаковского]. – М., 2000. – 24 с.
4. Концепция демографической политики Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://old.nasledie.ru/politvne/18_28/article.php?art=20.

Перебийнос О.М. Стратегічні пріоритети державної демографічної політики в Україні

Анотація. У статті обґрунтовано стратегічні пріоритети державної демографічної політики України. Доведено необхідність переорієнтації державного регулювання з подальшого посилення заходів щодо збільшення народжуваності на збереження і зміцнення соціального, фізичного і психічного здоров'я поколінь, а також на поліпшення соціально-професійних характеристик населення.

Ключові слова: демографічний розвиток, демографічна політика, стратегія демографічного розвитку, стратегічні пріоритети, народжуваність, якість населення, соціальна політика.

Перебийнос Е.Н. Стратегические приоритеты государственной демографической политики в Украине

Аннотация. В статье обоснованы стратегические приоритеты государственной демографической политики Украины. Доказана необходимость переориентации государственного регулирования с дальнейшего усиления мероприятий по увеличению рождаемости на сохранение и укрепление социального, физического и психического здоровья поколений, а также на улучшение социально-профессиональных характеристик населения.

Ключевые слова: демографическое развитие, демографическая политика, стратегия демографического развития, стратегические приоритеты, рождаемость, качество населения, социальная политика.

Perebejnos E. Strategic Priorities of State Demographic Policy in Ukraine

Annotation. *In the article strategic priorities of the state demographic policy in Ukraine are substantiated. The need to reorient government regulation from further strengthen measures to increase fertility to maintain and strengthen the social, physical and mental health of generations, but also to improve the socio-professional characteristics of the population is proved.*

Key words: *demographic development, demographic policy, the strategy of demographic development, strategic priorities, fertility, the quality of population, social policy.*

УДК 351.82:316.422

МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ ТА ПІДПРИЄМНИЦТВА В ІННОВАЦІЙНІЙ СФЕРІ

Перебейнос Ю.В.

аспірант Класичного приватного університету

I. Вступ

Унаслідок непослідовності в проведенні та низької ефективності державної науково-технічної й інноваційної політики спостерігаються тенденції щодо подальшого відставання України в технологічному розвитку від розвинутих країн світу. Зменшується кількість інноваційно активних підприємств, гальмується розвиток високотехнологічних галузей промисловості. Це призводить до зниження рівня конкурентоспроможності національної економіки.

Згідно з рейтингом Всесвітнього економічного форуму, Україна серед 134 країн посіла у 2009 р. у сфері розвитку початкової освіти 37-ме місце, у сфері розвитку вищої освіти – 45-те, у сфері формування факторів інноваційного розвитку – 52-ге, за оснащеністю сучасними технологіями – 65-те, у сфері захисту прав інтелектуальної власності – 114-те, що свідчить про неефективне використання власного інноваційного потенціалу, перетворення України на державу, яка експортує сировинні ресурси з незначною часткою доданої вартості, та виникнення загрози економічній та національній безпеці [6]. З огляду на це актуальним завданням має стати формування та забезпечення розвитку національної інноваційної системи як безальтернативного шляху реалізації системної й послідовної державної політики, спрямованої на активізацію інноваційних процесів, забезпечення технологічного розвитку та оновлення національної економіки. Одним з напрямів удосконалення національної інноваційної системи є вдосконалення взаємодії між двома її елементами – державою та підприємництвом, яке розробляє й упроваджує інновації.

Питання державної підтримки інноваційного підприємництва досліджували у своїх працях З. Варналій [3], О. Зігалова [4], О. Лошинська [7–8], О. Шнипко [9] та ін. Однак практика показує, що взаємодія між державою та підприємництвом в інноваційній сфері залишається неефективною, тому наукові розробки в цьому напрямі не можна вважати завершеними.

II. Постановка проблеми

Метою статті є характеристика ролі малого й середнього підприємництва в науково-технічній сфері, аналіз недоліків системи

державної підтримки інноваційного бізнесу в Україні та визначення шляхів підвищення ефективності взаємодії держави й підприємництва в інноваційній сфері з використанням зарубіжного досвіду.

III. Результати

Інноваційний тип економіки неможливо описати за допомогою тільки кривих попиту та пропозиції. Це рухлива система, що здатна швидко й гнучко адаптуватися до мінливих внутрішніх і зовнішніх умов. Вона не обмежується лабораторіями або науковими центрами, а є органічним елементом процесів, що відбуваються в рамках держав, в окремих галузях, у великих корпораціях і дрібних компаніях.

Визначення ролі, яку відіграють у цьому процесі середні та малі фірми, тобто підприємство, має неоднозначний характер. Мале підприємство особливо успішне у сфері обслуговування, втім, у науково-технічній сфері є певні проблеми. За офіційними даними, ефективність роботи малого підприємства приблизно в 9 разів менше, ніж середнього: відомо, що в розвинутих країнах на малих підприємствах працює до 90% працездатного населення, і вони дають 50% валового внутрішнього продукту. Отже, інші 50% ВВП виробляють 10% населення, яке працює у великих корпораціях [2].

Великому підприємству, корпорації, холдингу легше вирішити проблему фінансування. Відсутність конкуренції породжує вищі норми прибутків, тому такі структури мають можливість акумулювати ресурси на рівні керуючої компанії й спрямовувати їх на ті підприємства та на ті інноваційні проекти, які відповідають стратегії розвитку корпорації в цілому. Крім цього, корпорації користуються більшою довірою банків і можуть залучати "довгі" кошти. А оскільки ймовірно, що фірма впровадить інновацію, пропорційну її витратам на НДДКР, у великих структур більше шансів породити нову технологію або вдало імітувати існуючу.

За різними оцінками, частка великих міжнародних корпорацій у світовому виробництві інновацій наближається до 40–50% від загальносвітового. Тим не менш, на світових ринках намітилася тенденція поступового відходу від масового стандартизованого

виробництва, в якому домінують великі, у тому числі транснаціональні, компанії, орієнтовані на великі капіталовкладення та збут. У рамках технологічної та інноваційної політики ери великого виробництва здійснювалися “процесні технології”, спрямовані на зниження витрат (зокрема, формування відповідного міжнародного поділу праці, при якому вивіз капіталу в країни з більш низькими витратами давав додаткові вигоди).

Сьогодні настає доба нестандартизованого, наукоємного виробництва, де вирішальне значення в посиленні конкурентних позицій нації на світовому ринку відіграє здатність до постійного оновлення продукції за рахунок упровадження “продуктових технологій”, тобто створення та просування на ринок принципово нових товарів.

Із цих позицій більш значуща роль відводиться малому та середньому бізнесу як найбільш пристосованому до швидкої зміни технологій та продуктів, що створює конкурентоспроможну продукцію при більш низьких капіталовкладеннях і конкурентоспроможного навіть при зростанні традиційних витрат за рахунок високої доданої вартості. Малі та середні підприємства можуть досить швидко змінити свою спеціалізацію, якою б вузькою вона не була, на відміну від галузевих гігантів, які виробляють стандартизовану продукцію.

Основне обмеження малих фірм, породжене саме їх формою, – це нездатність створити дійсно глобальний кінцевий продукт, наприклад, космічний корабель, і вести фундаментальні дослідження, що вимагають значних витрат та дорогих споруд.

Згідно зі статистикою [4], ефективність досліджень і розробок на малих фірмах вища, а інноваційна діяльність інтенсивніша, ніж у великих корпораціях. Наприклад, при однаковому числі вчених та інженерів на 1000 працюючих, вартість досліджень і розробок, що припадає на кожен долар обсягу продажів, на великих фірмах приблизно в два рази вища. Малі фірми витрачають на одного вченого чи інженера вдвічі менше, ніж великі, при цьому зарплата значно не відрізняється. Фірми, у яких обсяг збуту менше ніж 100 млн дол., 10% обсягу збуту забезпечують за рахунок нової продукції, і це майже у 8 разів більше, ніж у всіх фірм, узятих разом.

Малі фірми незрівнянно гнучкіші, частіше йдуть на ризик, ніж корпорації. Тому державна адміністрація всіх рівнів надає малому бізнесу допомогу у вигляді податкових пільг, безпроцентних, а іноді й безповоротних кредитів, технічних консультацій, курсів навчання маркетингу тощо.

Підприємництво ґрунтується на економічних і соціальних теоріях, згідно з якими, зміни – цілком нормальне природне явище.

Саме тому підприємці володіють інноваційним типом мислення. Одним з головних завдань економіки є постійне отримання новинок, що відрізняються від попередніх, а не поліпшення вже існуючих товарів і послуг. Перед підприємцями постає завдання навчитися приймати інноваційні рішення на систематичній основі: здійснювати цілеспрямований, організований пошук змін та системний аналіз тих можливостей, які ці зміни можуть дати для економічних чи соціальних нововведень.

Середній та малий бізнес найчастіше створює стабільність у країні, забезпечуючи податкові потоки, менш залежні від стану й рівня всієї світової економіки, легше та швидше пристосовується до змін кон'юнктури. Однак великі національні й транснаціональні компанії, які створюють величезні фінансові ресурси, забезпечують довготривалий стратегічний маневр, дуже важливий для економічного розвитку.

Мале та середнє підприємництво не може існувати без системи державної підтримки. Зокрема, коли йдеться про інноваційну сферу, необхідна розвинута інфраструктура підтримки інноваційного бізнесу, що включає в себе широкий комплекс методів і форм підтримки.

Малий інноваційний бізнес вирішує два завдання – забезпечує зайнятість найбільш активної частини науково-технічного потенціалу і є найбільш ефективним шляхом швидкого перенесення знань, раніше накопичених в академічній та галузевій науці, у тому числі в галузі оборонних технологій і техніки, на ринок товарів і послуг, що базуються на інтелектуальній власності. Воно не вимагає великих бюджетних дотацій, оскільки основною рушійною силою є здорове честолюбство й підприємливість. Від держави вимагається лише сприяння через механізми м'якого кредитування і податкових пільг, що коштує державі в розрахунку на одного зайнятого значно дешевше, ніж у великій промисловості.

Незважаючи на те, що існуючі системи державної підтримки інноваційного бізнесу в Україні мають комплексний характер, з погляду охоплення етапів інноваційного циклу та реалізації завдань програми стратегічного розвитку, вони мають ряд негативних рис:

1. На цей момент державних коштів для надання комплексної підтримки інноваційної сфери явно недостатньо. Заходи, що розробляються Урядом України, часто стикаються з опором місцевих органів влади, які посиляються на брак коштів.

2. Державна інноваційна політика спрямована на розвиток наукової сфери та інноваційної інфраструктури й не підкріплюється заходами інвестиційної політики, тобто не

вирішується головна проблема – відсутність попиту на інновації.

3. Інноваційна інфраструктура в більшості випадків створюється для підприємств новітніх галузей, діяльність яких орієнтована на зовнішні ринки. Зважаючи на брак ресурсів, підтримка об'єктів інфраструктури зазвичай закінчується після введення в дію реконструйованих площ та придбання необхідної техніки.

4. Відсутній попит на інноваційну продукцію всередині країни, перш за все, на розробки, призначені для традиційних галузей, і заходи для створення такого попиту не розробляються.

Багато уваги приділяється підтримці науково-технічних розробок і значно менше – втіленню їх у життя – комерціалізації. На практиці не враховується той факт, що, незважаючи на велику кількість цікавих проєктів, існуючі підприємства ще не готові вкласти в них свої кошти.

Роль держави в підвищенні конкурентоспроможності країни, у тому числі надання впливу на розвиток інноваційної діяльності, у вітчизняних умовах набуває особливої значущості. Досліджуючи становлення економік різних країн, учені зазначають [1; 2; 5], що країни, які пізніше стали на шлях індустріалізації чи інших великомасштабних технологічних або економічних перетворень, мають більший державний сектор і більш розвинене державне регулювання економіки. У цих випадках держава стає локомотивом перетворень, акумулюючи цілеспрямовані зусилля на технічне переозброєння галузей, наукові програми, зростання інвестицій, структурну політику. Такий шлях пройшли й розвинуті країни – післявоєнні Німеччина та Франція, Японія.

Тому очевидно є необхідність посилення державного регулювання інноваційної діяльності в Україні. Резервів підприємств і галузей-експортерів недостатньо для змістовного економічного зростання, торгівля сировиною допомагає лише вижити, а держава повинна прагнути не тільки до виживання, а й до лідерства і через нього до поліпшення рівня життя.

Одним з найбільш важливих напрямів державної інноваційної політики є надання державної підтримки суб'єктам, зайнятим інноваційною діяльністю, яка включає в себе:

1) державне фінансування сфери вищої професійної освіти, стимулювання (включаючи пряме держзамовлення) підготовки фахівців, в яких відчувається дефіцит;

2) повне державне фінансування фундаментальної науки;

3) субсидування, грантова підтримка, пільгове кредитування та інші види фінансової допомоги, що надається на проведен-

ня прикладних досліджень і розробок (як правило, частка державної підтримки не повинна перевищувати 15–25% загального обсягу фінансування). Наприклад, у країнах ЄС державні субсидії не повинні перевищувати 15% для малих і 7,5% для середніх фірм, проте для районів, які відстають у своєму розвитку від середньоєвропейського рівня, цей показник може збільшуватися на 10–15 в. п. [1]. Вирішальним при виборі проєктів і розмірів державної підтримки вважається число новостворених робочих місць, тому її основний обсяг реалізується у сфері середнього бізнесу;

4) пільгове оподаткування НДДКР: всі витрати компаній на НДДКР відносяться на собівартість продукції. У ряді країн при розрахунку податку на прибуток можливо навіть збільшення суми витрат: на 20% в США і Японії, на 50% у Франції;

5) стимулювання припливу іноземних фахівців у разі нестачі власних шляхом тимчасового полегшення в'їзного режиму та надання певних соціальних гарантій.

Підтримка інноваційної інфраструктури сприяє створенню оптимальних умов для комерціалізації нововведень:

1) надання підтримки на початкових етапах розвитку інноваційних підприємств. У Великобританії існує програма "Business Links", яка спрощує створення нової фірми. Зокрема, вона передбачає отримання всіх дозвільних та інформаційних документів і послуг в одній інстанції. Франція надає державні пільги строком на один рік інноваційним підприємствам-початківцям. У країнах ЄС малим і середнім організаціям може відшкодуватися до 50% витрат на участь у виставках, але тільки для першої участі в якійсь певній виставці й стосовно лише вартості оренди, монтажу стенда та його обслуговування;

2) організація за державний рахунок центрів поширення нововведень і консультативних центрів, які надають ділові послуги інноваторам. Їх метою є подолання так званого "експлуатаційного розриву", тобто розриву між числом створених винаходів і числом винаходів, фактично впроваджених у використання на комерційній основі. У США створено мережу Центрів з передачі технологій (Technology Transfer Offices), що охоплює основні промислові штати країни. Аналогічні структури, які називаються Центрами зі зв'язку з промисловістю (Industrial Liaison Offices), існують у Великобританії. Їх головне завдання – передача технологій, розроблених в університетах, урядових лабораторіях, середнім і малим підприємствам, розташованим у регіоні, що обслуговується Центром. Проводяться обстеження підприємств, надається інформаційна, консультативна та іноді пряма матеріальна допомога

в переоснащенні виробництва, підвищенні його технічного рівня на базі наукоємних технологій (використання обчислювальної техніки, нової контрольно-вимірювальної апаратури, систем автоматичного проектування деталей, робототехніки, гнучких автоматизованих обробних комплексів тощо);

3) стимулювання комерціалізації нововведень шляхом безкоштовної видачі ліцензій на комерційне використання винаходів, що є державною власністю. Наприклад, "Bayh-Dole Act" в США передає вченим і університетам права на інтелектуальну власність на проекти, що реалізуються на федеральне замовлення, з метою стимулювання їх комерційного впровадження. У Франції, відповідно до Закону про інновації та дослідження, державні службовці (дослідники, аспіранти, техніки тощо) можуть створювати малі й середні інноваційні компанії з метою використання результатів досліджень і розробок, що фінансуються державою. Пільги надаються протягом шести років, після чого службовці повинні зробити вибір: або вони повертаються в державний сектор і продовжують громадську роботу, або залишаються в компанії, яка переходить на "загальне становище";

4) широкомасштабна державна підтримка (фінансова, інформаційна та ін.) створення та розвитку структур, що сприяють кооперації науки й виробництва, – бізнес-мереж, дослідних та промислових парків, технополісів тощо, включаючи міжнародні.

В останні десятиліття значно скоротився інтервал між відкриттям нових знань та їх практичним використанням. Тому головним завданням стала побудова інноваційних систем, що дають змогу швидко й ефективно перетворювати ідеї в товар, послугу чи технологію. Як показав аналіз, цей цикл у розвинутих країнах займає приблизно однаковий час, тому конкуренція розгортається в основному на етапі трансформації знання в ідею.

Для вирішення цієї проблеми протягом останніх років практично в усіх індустріально розвинутих країнах значно підвищилася роль держави в розробці різних прогнозів, формуванні довгострокових науково-технічних програм, їх фінансуванні та організаційному забезпеченні.

Підвищення ролі держави у виборі пріоритетів науково-технічного розвитку та прогнозного забезпечення виявилось у створенні спеціальних управлінських структур. У Німеччині це Комісія з оцінювання технологій, у Франції – Парламентське управління з питань відбору в галузі науки і техніки, у США – Управління з питань оцінювання технологій. Європарламент прийняв резолюцію про створення Європейського парламентського управління з питань оцінювання

пріоритетів і вибору в галузі науки та техніки.

Однак, незважаючи на схожість методів, цілей і завдань державної політики розвинутих країн, вони мають суттєві відмінності, що зумовлені численними факторами: географічними, соціокультурними та ін.

Існує класифікація розвинутих країн, за якою вони поділяються на три типи відповідно до поданих нижче напрямів державної підтримки інноваційного підприємництва [5]:

- орієнтованість на лідерство в науці, реалізацію великомасштабних цільових проектів, які охоплюють усі стадії науково-виробничого циклу, причому значна частка науково-інноваційного потенціалу належить оборонному сектору (США, Великобританія);
- орієнтація на поширення нововведень на регіональному рівні: раціоналізація структури регіональної економіки, державна підтримка у сфері поширення науково-технічної інформації, непряме стимулювання нововведень (країни Європейського Союзу);
- стимулювання комерціалізації науково-технічних розробок: пряме державне фінансування, розвиток національної інноваційної інфраструктури, забезпечення сприйнятливості до досягнень світового науково-технічного прогресу, чітка координація діяльності всіх політичних та економічних структур країни, залучення держави на принципах рівноправного партнера (Японія, Південна Корея).

IV. Висновки

Сьогодні вирішальне значення в посиленні конкурентних позицій нації на світовому ринку має здатність до постійного оновлення продукції за рахунок упровадження "продуктових технологій", тобто створення та просування на ринок принципово нових товарів. Із цих позицій усе більшу роль відіграє малий та середній бізнес як найбільш пристосований до швидкої зміни технологій та продуктів, що створює конкурентоспроможну продукцію при набагато нижчих капіталовкладеннях і конкурентоспроможного навіть при зростанні традиційних витрат за рахунок високої доданої вартості. Втім, мале та середнє підприємництво не може існувати без системи державної підтримки. Зокрема, коли йдеться про інноваційну сферу, необхідна розвинута інфраструктура підтримки інноваційного бізнесу, що включає в себе широкий комплекс методів і форм підтримки.

Проте в Україні використання можливостей малих підприємств поки не є реальним пріоритетом державної політики. Ще не зроблено основну ставку на нарощування підприємницького ресурсу як одного із засобів, що визначають прискорення економіч-

ного зростання й поліпшення соціального клімату в країні. З огляду на це напрямом подальших досліджень повинна стати робота концепції ефективної взаємодії держави, підприємництва, а також інших елементів національної інноваційної системи з метою прискорення технологічного розвитку України.

Література

1. Авдулов А.Н. Периодизация государственной научно-технической политики промышленно развитых стран: становление, эволюция, тенденции и этапы ее формирования [Электронный ресурс] / А.Н. Авдулов, А.Н. Кулькин. – Режим доступа: www.rfbr.ru.
2. Валдайцев С.В. Управление инновационным бизнесом / С.В. Валдайцев. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 358 с.
3. Варналій З. Ділова та інноваційна активність суб'єктів малого підприємництва у регіонах / З. Варналій, В. Жук // Україна: Стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки. – 2006. – С. 408–416.
4. Зігалова О.А. Розвиток інноваційного підприємництва в умовах трансформаційної економіки [Електронний ресурс] / О.А. Зігалова. – Режим доступа: http://www.nbu.gov.ua/portal/chem_biol/nvntu/18_8/188_Zilgalowa_18_8.pdf.
5. Инновационный менеджмент : учеб. для ВУЗов / [под ред. С.Д. Ильенковой]. – М. : Банки и биржи : ЮНИТИ, 1997. – 327 с.
6. Концепція розвитку національної інноваційної системи : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 р. № 680-р.
7. Лошинская Е.Н. Роль государства, как субъекта инновационной деятельности в институциональной системе малого предпринимательства / Е.Н. Лошинская // Менеджер. – 2005. – № 1 (31). – С. 38–42.
8. Лошинская Е.Н. Оценка перспектив формирования институциональной системы государственной поддержки инновационной деятельности малых предприятий / Е.Н. Лошинская // Фінансові аспекти державного управління : зб. наук. праць. Серія: "Державне управління". – Донецьк : ДонДУУ, 2005. – Вип. 49. – Т. VI. – С. 155–167.
9. Шнипко О.С. Держава та підприємство: партнерство в інноваційній діяльності / О.С. Шнипко // Актуальні проблеми економіки. – 2006. – № 6. – С. 130–138.

Перебийнос Ю.В. Механізми взаємодії держави та підприємництва в інноваційній сфері

Анотація. У статті охарактеризовано роль малого та середнього підприємництва в науково-технічній сфері, здійснено аналіз недоліків системи державної підтримки інноваційного бізнесу в Україні й визначено шляхи підвищення ефективності взаємодії держави та підприємства в інноваційній сфері з використанням зарубіжного досвіду.

Ключові слова: інноваційна сфера, підприємництво, державна інноваційна політика, державна підтримка інноваційного підприємства.

Перебийнос Ю.В. Механизмы взаимодействия государства и предпринимательства в инновационной сфере

Аннотация. В статье охарактеризована роль малого и среднего предпринимательства в научно-технической сфере, проведен анализ недостатков системы государственной поддержки инновационного бизнеса в Украине и определены пути повышения эффективности взаимодействия государства и предпринимательства в инновационной сфере с использованием зарубежного опыта.

Ключевые слова: инновационная сфера, предпринимательство, государственная инновационная политика, государственная поддержка инновационного предпринимательства.

Perebejnos Y. Mechanisms of Interaction Between State and Business in the Innovation Sphere

Annotation. The article described the role of small and medium enterprises in scientific-technical sphere, analyzed the shortcomings of state support of innovative business in Ukraine and determined the ways of improving the efficiency of interaction between state and business in the sphere of innovations with international experience.

Key words: innovation sector, business, state innovation policy, state support of innovative enterprise.

УДК 351.773:616–071

ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕДУРИ ОТРИМАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ЗГОДИ ПРИ ПРОВЕДЕННІ МЕДИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Петрова К.В.

аспірант Класичного приватного університету

I. Вступ

Сучасний етап розвитку України відзначається складними перебудовами з акцентуванням на євроінтеграційних питаннях у будь-якій сфері та викликає живий інтерес на державному рівні. Але якщо у виробничій сфері, педагогічній та медичній галузях уже є більш-менш удосконалені державні механізми розвитку, стандартизації та оцінювання діяльності, то процеси наукових розробок базуються більше на етичних підходах, ніж на принципових вимогах держави. Яскравим прикладом може слугувати дискусія щодо одного з найактуальніших етичних питань при проведенні клінічних досліджень (КД): чи можна бути впевненим у тому, що пацієнт повною мірою зрозумів ризики та переваги КД, в якому йому пропонують участь. Цю дискусію ведуть спеціалісти з КД вже не один рік, але й досі немає одностайної відповіді, а державного алгоритму не існує взагалі.

Досвід деяких розвинутих країн, наприклад, США, свідчить про наявність нормативно-правових документів (Code of Federal Regulations). У гл. 21 розділу 50.25 Зведення федеральних положень (21 CFR 50.25) викладено 8 основних структурних елементів інформованої згоди (ІЗ) на участь у КД. Державні стандарти захищають інтереси всіх громадян, незалежно від віку, освіти тощо. Так наприклад, для неписьменних досліджуваних передбачається присутність незацікавленого свідка під час процесу надання інформації стосовно дослідження та отримання ІЗ. Проте рекомендовано робити відеозапис такого процесу. Але також потрібно звернути увагу на те, що рівень складності тексту форми інформованої згоди встановлюється безпосередньо експертними радами медичних закладів США (IRB). Також у Зведенні федеральних положень значна увага приділяється усвідомленню пацієнтом усіх аспектів, що пов'язані з його участю в дослідженні. Аналіз останніх досліджень та публікацій у цій галузі свідчить про необхідність стандартизації державного алгоритму підготовки до участі в КД всіх учасників, у тому числі досліджуваного.

II. Постановка завдання

Мета статті – визначити необхідність та можливість державного регулювання процедури отримання інформаційної згоди при проведенні КД.

III. Результати

Відсутність в Україні певних норм стосовно науково обґрунтованої роз'яснювальної інформації для пацієнта, що додається до форми ІЗ, які будуть зрозумілі широкій аудиторії, схвалені відповідними законодавчими органами та етичними комітетами при проведенні КД, зумовлюють необхідність пошуку можливостей оптимізації механізмів державного регулювання цієї процедури.

Перш за все, варто звернути увагу, що, пропонуючи досліджуваному ознайомитись зі змістом ІЗ, лікар-дослідник повинен мати достатньо обґрунтованих пояснень, щоб відповісти на запитання пацієнта (здорового добровольця) у ході отримання згоди на участь у дослідженні.

Зважаючи на те, що більшість питань виникає стосовно ризиків та користі дослідження, лікар має бути здатним надати відповідь щодо тлумачення мінімального ризику для досліджуваного, який дозволений при проведенні клінічних випробувань. Проблема полягає в тому, що в нормативних документах України, які регламентують проведення клінічних досліджень, немає певного визначення мінімального ризику. Так, абз. 1.5 гл. 3 розд. 4 Наказу МОЗ від 23.09.2009 р. № 690, який встановлює порядок проведення клінічних досліджень в Україні, зазначено, що "клінічне випробування за участю малолітніх та неповнолітніх дітей може проводитись, якщо клінічні випробування сплановані таким чином, щоб мінімізувати біль, дискомфорт, страх і ризик" [20]. Проте не зазначено, що є мінімальним рівнем для ризику дискомфорту, тощо. У міжнародному стандарті, який визначений Гельсінською декларацією (п. 27), також міститься інформація, що неіездатних осіб можна залучати до клінічних досліджень тільки за умови, коли це випробування становить лише мінімальний ризик та мінімальне обтяження [3]. Визначення "мінімального ризику" можна знайти у Зведенні

федеральних положень США: “Мінімальний ризик відображає ймовірність та розмір шкоди або дискомфорту, що передбачаються дослідженням, є не більшими за ті, з якими стикається людина в нормальному повсякденному житті або при проходженні рутинних фізичних чи фізіологічних обстежень або тестів” [15, с. 3]. Таке тлумачення мінімального ризику потребує вдосконалення, адже є недостатньо чітким для однозначного сприйняття. Д. Вендлер вважає, що рутинне буття включає також і серйозні приховані ризики, які ми не усвідомлюємо або не думаємо про них щохвилини. Однак, він пише, що в цьому контексті мається на увазі, що клінічні експерименти не повинні збільшувати ризики, з якими досліджувані стикаються у звичайному плині життя [17]. Таким чином, виникає потреба введення терміна “мінімальний ризик” в українську законодавчу та нормативну базу з метою гармонізації її з відповідними міжнародними директивами й нормами проведення клінічних досліджень.

Треба звернути увагу на те, що з тлумачення мінімального ризику випливає поняття “дискомфорт”. Хоча дискомфорт згадується у Зведенні федеральних положень (§§ 50.3(k) та 56.102(i)), чіткого тлумачення цього терміна немає в жодному міжнародному документі, що встановлює порядок проведення клінічних випробувань. FDA вважає, що поняття “дискомфорт” є достатньо зрозумілим, та пояснює його так: “те, наскільки суб’єкт [дослідження] відчуває незручності, що спричинені препаратом, який є предметом дослідження” [16]. Проте в ході клінічних досліджень часто виявляється, що найбільший дискомфорт є спричиненим не дією самого досліджуваного препарату, а великою кількістю й складністю різноманітних тестів та аналізів. Такі процедури дослідження можуть перетворитися на справжні тортури для пацієнта, який і так обтяжений певним станом свого здоров’я. Навіть не враховуючи болю та ризику від, наприклад, забору крові, венографії тощо, багато досліджень вимагають, щоб пацієнт перебував велику кількість часу, насиченого різними процедурами, у місці проведення дослідження, можливо, з потребою госпіталізації.

Однак процес отримання ІЗ пацієнта (здорового добровольця) не зводиться лише до надання вичерпних відповідей на запитання пацієнтів. В Україні, згідно із “Типовим положенням про локальну комісію з питань етики”, що затверджене Наказом МОЗ від 23.09.2009 р. № 690 (п. 3 гл. 2), локальна етична комісія (ЛЕК) має переконатися, що “пацієнту (здоровому добровольцю) або законному представнику надано вичерпну інформацію про суть, значущість, значення і

ризик клінічного випробування, в якому вони беруть участь, та достатню кількість часу для прийняття рішення щодо участі в клінічному випробуванні” [20]. Але яким саме чином ЛЕК може перевірити рівень розуміння та осмислення пацієнтом (здоровим добровольцем) суті ІЗ, тобто всіх ризиків, незручностей, а також користі дослідження, в якому він бажає (або не бажає) взяти участь? Як ЛЕК може вплинути на покращення розуміння пацієнтом (здоровим добровольцем) тексту ІЗ? Наприклад, у США рівень складності тексту форми інформованої згоди (ІЗ) встановлюється безпосередньо експертними радами медичних закладів США (Institutional Review Board – IRB). Більшість експертних рад користується спеціальною шкалою складності тексту Flesch-Kincaid, що має певні рівні від 0 до 12 та являє собою програмне забезпечення, яке прилаштоване в Microsoft Word [5]. Складність тексту за шкалою Flesch-Kincaid значною мірою спирається на кількість слів у реченні та кількість складів у цих словах. Такий поділ на рівні складності є не випадковим, адже виявляється, що на підвищення концентрації уваги та запам’ятовування можуть впливати різні фактори, зокрема формування блоків інформації у вигляді досить коротких нескладних речень, відоме за визначенням “chunking”, що є сприятливим для короткострокової пам’яті та важливим для подальшого осмислення інформації. “Chunking” є процесом створення певних груп з окремих, не пов’язаних між собою, одиниць інформації [1]. Найвідомішим прикладом “chunking” є те, як ми запам’ятовуємо телефонні номери: 764-64-05 замість 7-6-4-6-4-0-5. Таким чином, четвертий реальний рівень шкали Flesch-Kincaid, який має короткі речення з простою лексикою, є значно легшим для читання, осмислення та запам’ятовування пересічною особою, тоді як 12-й рівень може створювати труднощі при читанні тексту та викликати зниження концентрації уваги.

Потреба в розробці шкали Flesch-Kincaid виникла у США й через таку проблему, як низький рівень письменності населення. За підрахунками Національного інституту з письменності населення та Національного оцінювання письменності дорослого населення США (National Institute for Literacy – NIFL; National Assessment of Adult Literacy – NAAL), проведеними у 2003 р., 20% громадян є неписьменними, 22% мають мінімальний рівень письменності [11]. Рівень письменності населення України є значно вищим (за різними даними, письменність серед дорослого населення становить від 99 до 100% [18]). Проте розробка подібної програми визначення складності тексту могла б суттєво посприяти розв’язанню проблеми розуміння інформації, викладеної в ІЗ.

Існують також інші причини виникнення проблеми розуміння змісту ІЗ громадянами України. Наприклад, однією з таких причин є той факт, що, за даними Першого Всеукраїнського перепису населення, лише 67,5% наших співвітчизників вважають українську, тобто державну, мову рідною [21]. Тому в п. 1.14 гл. 7 Наказу МОЗ № 690 зазначено, що до початку клінічного дослідження в Державний експертний центр мають подаватися на розгляд “проект інформованої згоди та інша письмова інформація, яку планується надавати пацієнту (здоровому добровольцю) (українською мовою, або мовою міжнародного спілкування, або іншою мовою, яка буде зрозумілою пацієнту (здоровому добровольцю))” [20]. Для України “іншою мовою, яка буде зрозумілою пацієнту (здоровому добровольцю)”, зазвичай є російська, 29,6% громадян України визначили російську мову як рідну [21]. Таким чином, застосовуючи переклад ІЗ двома мовами, українські уповноважені органи зробили значний крок до розв’язання проблеми з розуміння суб’єктами дослідження тексту ІЗ.

Однак навіть застосовуючи переклад ІЗ двома мовами, ми приймаємо заздалегідь розроблену та сформовану модель ІЗ з певним рівнем складності тексту, що надана спонсором клінічного дослідження. Таким чином, громадяни України отримують форму ІЗ, складність тексту якої може не відповідати рівню, який вони здатні зрозуміти. Недаремно ВООЗ зазначає, що складність тексту ІЗ має відповідати рівню учня 6–8-го класу місцевої школи [8]. Тож варто припустити, що оптимальним вирішенням цього питання може стати впровадження рекомендацій ЛЕК, що базуватимуться на особливостях верств населення (наприклад, регіональних), які проходять лікування в цих лікувально-профілактичних закладах. Адже загальновідомим є той факт, що мешканці села мають певні обмеження в отриманні корисної інформації через відсутність доступу до мережі Інтернет, медичних публікацій, лекцій тощо. Наслідком такого інформаційного обмеження є нижчий рівень сприйняття інформації, що надається в ІЗ. Перш ніж упровадити певний загальний рівень складності тексту ІЗ та похідну модель цього документа в Україні, потрібно визначити, яким чином можна досягти найбільшого рівня розуміння інформації, що подана в ІЗ, тобто усвідомлення користі, ризиків та можливих наслідків пацієнтом (або здоровим добровольцем).

У практиці проведення клінічних досліджень є таке поняття, як інформоване схвалення (Informed Assent – 21CFR50.3(25)(n)). Такі форми згоди на участь у дослідженні розробляються спеціально для дітей (неповнолітніх). Форми інформованого схвалення

є різними залежно від вікової категорії дітей. Наприклад, форми для дітей 3–6 років містять малюнки, які відображають процедури дослідження на кожен візит. Для дітей старшого віку передбачено скорочений та спрощений виклад письмової інформації. Такі форми діють у поєднанні з формами ІЗ батьків дитини. Обидві форми мають бути підписані батьками. Розуміння суті та процедур дослідження дитиною перевіряється за допомогою питань, у разі надання згоди дитина ставить свою особисту позначку у вигляді малюнка або пише ім’я. Враховуючи, що діти мають початковий рівень освіти, можна припустити, що методи викладу інформації, які властиві інформованому схваленню, тобто рівню викладу інформації, що розрахований на аудиторію без вищої або спеціальної освіти, повинні також сприяти розумінню інформації ІЗ дорослими.

Сьогодні проводиться багато досліджень з усвідомлення наданої пацієнту (здоровому добровольцю) інформації. Такі дослідження варіюють між собою не тільки за методами дослідження, а й за підбором категорії досліджуваних. Наприклад, в одному дослідженні визначається розуміння тексту ІЗ здоровими добровольцями з різними рівнями письменності [12], в інших – усвідомлення змісту ІЗ серед пацієнтів з легкими формами депресії, шизофренії та деменції [14], також існують дослідження із залученням населення країн, що розвиваються [10]. Заслугує на увагу схема отримання ІЗ, яка запропонована британською дослідницею С. Пател (Sonal Patel). Вона вважає доцільним використовувати структуровані дискусії, коли пацієнти обговорюють суть дослідження з кардіологом, потім їм пропонують 30-хвилинну лекцію з висвітленням усіх аспектів процедури, включаючи мету, техніку, відчуття, ризики та переваги. Цим пацієнтам також надають ілюстрований буклет стосовно проведення серцево-судинних процедур. Доктор С. Пател рекомендує проводити перевірку за допомогою опитування після того, як пацієнт одержав інформацію про дослідження. Ці опитування можуть бути як індивідуальними, так і груповими, де повторення перевірки триває, доки кожен з учасників не продемонструє усвідомлення ключових моментів. Важливу роль у наданні пацієнтам потрібної інформації відіграють аудіо- та відеоматеріали, наочні посібники [13]. Таким чином, для досягнення максимального ефекту сприйняття інформації необхідно задіяти різні методи сенсорного сприйняття (зорові, слухові тощо).

Однак існують й інші результати досліджень, які майже спростовують доцільність вищезгаданої методики викладу інформації. Так, у ході деяких досліджень з’ясувалося, що графічні зображення не впливають сут-

тево на розуміння тексту та усвідомлення інформації, що подається в ІЗ. Натомість зворотний зв'язок, тобто вербальна реакція лікаря-дослідника, значно покращувала рівень розуміння суті ІЗ пацієнтом (здоровим добровольцем) [14]. Наступне важливе спростування однієї з теорій щодо покращення розуміння тексту ІЗ опубліковане в статті "Інформована згода для клінічних досліджень: порівняльний аналіз стандартної та спрощеної форм". Дослідники вивчали вплив спрощеної форми інформованої згоди на покращання сприйняття цієї інформації пацієнтом, спираючись на той факт, що більшість потенційних досліджуваних не здатна цілком зрозуміти та запам'ятати детальний виклад інформації з використанням специфічної лексики. Для цього дослідження були розроблені спрощені форми інформованої згоди, які містили багато ілюстрацій та схем, які б допомогли пацієнту швидше зорієнтуватися в процедурах дослідження. Але після проведення опитування виявилось, що рівень сприйняття інформації в обох групах досліджуваних, тобто тих, що отримали стандартну модель ІЗ, та тих, що читали спрощену форму ІЗ, є майже однаковим [2].

Проте перш ніж остаточно стверджувати, що методи спрощення тексту ІЗ та збагачення її графічними зображеннями не є ефективними, варто зауважити, що ключовим моментом у підбитті підсумків результатів досліджень з покращення розуміння суті ІЗ є правильний підбір методу перевірки усвідомлення пацієнтом (здоровим добровольцем) інформації ІЗ. У статті "Інформована згода: читати і розуміти – не одне й те саме" автори зазначають, що питання з двоваріантним вибором відповіді "так-ні" та питання з багатоваріантною відповіддю не є ефективними, адже досліджувані можуть шляхом здогадів випадково вибрати правильну відповідь. Крім того, альтернативні питання, які включають правильну відповідь серед декількох неправильних, ініціюють скоріше процес впізнавання інформації ІЗ, аніж відновлення у пам'яті. Ті, хто досліджують розуміння ІЗ, часто ігнорують цей факт. Таким чином, досліджувані можуть набрати більшу кількість балів за правильні відповіді при використанні опитувальників з альтернативними питаннями, ніж під час бесіди з лікарем-дослідником, який міг би попросити їх пригадати, що вони зрозуміли з тексту ІЗ [9]. Таким чином, після детального вивчення результатів досліджень з розуміння досліджуваними змісту ІЗ, що були проведені зарубіжними вченими, можна зробити висновок, що найефективнішими є опитувальники, які включають запитання до пацієнта (здорового добровольця) без будь-яких запропонованих варіантів відповідей

(прикладі таких запитань подані в зразку ІЗ на сайті ВООЗ [8]).

У зв'язку з тим, що в доповіді ЮНЕСКО, яка опублікована напередодні міжнародної конференції, присвяченої письменності дорослих, що пройшла 14–16 травня 2008 р. в Баку, наголошено на тому, що в світі налічується 774 млн неписьменних дорослих. Рівень письменності серед європейців перевищує 96%. Проте між країнами Європи спостерігається різкий розрив в освітньому рівні населення [19]. Саме тому в усіх законодавчих (в США – 21 CFR 50.20, в Україні – наказ № 690, п. 3, гл. 1 розділу IV) та рекомендаційних (ICH-GCP, п. 4.8.9) документах, що регламентують проведення клінічних досліджень, для неписьменних досліджуваних передбачається присутність незацікавленого свідка під час процесу, коли лікар-дослідник має зачитати зміст ІЗ та отримати згоду пацієнта (здорового добровольця) на участь у дослідженні. Однак присутність незацікавленого свідка (тобто сторонньої людини) може зашкодити вільному волевиявленню (автономії) досліджуваного. Насамперед, присутність сторонньої людини може негативно вплинути на збереження конфіденційності інформації стосовно стану здоров'я пацієнта, викликати відчуття засоромлення в нього тощо. До того ж варто враховувати особливості діагнозу досліджуваного, адже, наприклад, присутність незацікавленого свідка під час процесу надання ІЗ людиною, хворою на шизофренію, може мати більш негативний вплив [14]. У Зведенні федеральних положень рекомендовано робити відеозапис процесу отримання ІЗ неписьменних досліджуваних (проте не виключаючи присутності незацікавленого свідка) [4, с. 46]. Враховуючи всі незручності від присутності незацікавленого свідка, варто розглянути можливість застосування лише відеозапису процесу отримання ІЗ, який має бути збережено для використання під час можливих розслідувань та судових процесів. Проте в таких випадках, перш за все, потрібно звертати увагу на побажання самого пацієнта, який міг би обрати присутність незацікавленого свідка або відеозапис процесу отримання ІЗ за власним бажанням.

IV. Висновки

Аксіомою є прерогатива держави в регулюванні будь-якої сфери діяльності, що стосується здоров'я людини, науки та освіти. Тому, спираючись на вищевикладені факти, можна запропонувати внести певні уточнення до законодавчої та нормативної бази України, що регламентує проведення клінічних досліджень, а саме: ввести терміни "мінімальний ризик" та "мінімальний дискомфорт", визначити методи перевірки ЛЕК ус-

відомлення суті тексту ІЗ пацієнтом (здоровим добровольцем).

Питання стосовно оптимізації процедури отримання ІЗ шляхом підвищення рівня осмислення викладеної в цьому документі дослідження інформації залишається відкритим. Оскільки представники КДО не мають достатньо повноважень для здійснення більш ґрунтовного та детального дослідження цієї проблеми, адже не мають права спілкуватися із досліджуваними для забезпечення конфіденційності тощо, то державні органи управління повинні узагальнити погляди лікарів-дослідників, які, покладаючись на власний досвід отримання ІЗ, мають змогу внести корисні пропозиції щодо покращання ситуації з розумінням суті тексту ІЗ пацієнтом (або здоровим добровольцем) та дотримання прав досліджуваних в Україні.

Література

1. Chunking [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://psychology.about.com/od/cindex/g/chunking.htm>.
2. Davis Terry C. Informed Consent for Clinical Trials: a Comparative Study of Standard Versus Simplified Forms / C. Terry Davis, F. Randall Holcombe, J. Hans Berkel, S. Pramanik, G. Stephen Divers // Journal of the National Cancer Institute. – 1998. – Vol. 90. – № 9.
3. Declaration of Helsinki (59th WMA General Assembly, Seoul, October 2008) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.wma.net/en/30publications/10policies/b3/index.html>.
4. FDA Information Sheets // Regulations and Guidance on Clinical Investigator and IRB Responsibilities. – PA : Clinical Research Resources, 2003. – 169 p.
5. Flesch Grade Level Readability Formula [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.readabilityformulas.com/flesch-grade-level-readability-formula.php>.
6. Quality of Informed Consent: a New Measure of Understanding Among Research Subjects / S. Joffe, Francis E. Cook, D. Paul Cleary, W. Jeffrey Clark, C. Jane Weeks // Journal of the National Cancer Institute. – Vol. 93. – № 2. – P. 139–147.
7. ICH E6 (R1). Good Clinical Practice. June 10, 1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ich.org/LOB/media/MEDIA482.pdf.
8. Informed Consent Form Templates. World Health Organization [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.who.int/entity/rpc/research_ethics/informed_consent/en.
9. Informed Consent: Reading and Understanding Are Not the Same [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [appliedclinicaltrials/article/articleDetail.jsp?id=90594](http://appliedclinicaltrialsonline.findpharma.com/appliedclinicaltrials/article/articleDetail.jsp?id=90594).
10. Evaluation of the quality of informed consent in a vaccine field trial in a developing country setting / D. Minnies, T. Hawkrigge, W. Hanekom, R. Ehrlich, L. London, G. Hussey // BMC Medical Ethics. – September 2008.
11. National Institute for Literacy [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nifl.gov/webcasts/transcripts/NIFL_December2003NAAL.doc.
12. Paasche-Orlow M.K. Readability Standards for Informed-Consent Forms as Compared with Actual Readability / M.K. Paasche-Orlow, H.A. Taylor, F.L. Branca // New England Journal of Medicine. – 2003. – № 348 (8). – P. 721–726.
13. Patel S. Importance of Informed Consent in Clinical trials: How to check the patient's Understanding [Електронний ресурс] / S. Patel. – Режим доступу: www.ibpassociation.org/IBPA_articles/aug1_2005/IC.doc.
14. Improving Understanding of Research Consent Disclosures Among Persons With Mental Illness / G. Stiles Paul, G. Poythress Norman, A. Hall, D. Falkenbach, R. Williams // Psychiatric Services. – 2001. – № 52. – P. 780–785.
15. United States Code of Federal Regulations // Regulations and Guidance on Clinical Investigator and IRB Responsibilities. – PA : Clinical Research Resources, 2003. – 13 p.
16. U.S. Food and Drug Administration [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fda.gov/ScienceResearch/SpecialTopics/RunningClinicalTrials/ucm118891.htm>.
17. Wendler D. The Ethics of Clinical Research / The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Spring 2009 Edition) [Електронний ресурс] / D. Wendler. – Режим доступу: <http://plato.stanford.edu/entries/clinical-research>.
18. Населення України [Електронний ресурс] // Вікіпедія. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki>.
19. 9 мільйонів дорослих європейців не вміють читати і писати [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unian.net/ukr/news/news-249821.html>.
20. Про затвердження Порядку проведення клінічних випробувань лікарських засобів та експертизи матеріалів клінічних випробувань і Типового положення про комісії з питань етики : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 23.09.2009 р. № 690 // Аптека. – 2009. – № 720 (49).
21. Перший Всеукраїнський перепис населення: історичні, методологічні, соціальні, економічні, етнічні аспекти. – К. : ІВУ Держкомстату України, 2004.

Петрова К.В. Шляхи оптимізації механізмів державного регулювання процедури отримання інформаційної згоди при проведенні медичних досліджень

Анотація. У статті розглянуто та проаналізовано стан проблеми отримання інформованої згоди в Україні, висвітлено положення та зміст основних документів, що регламентують здійснення цієї процедури, проведено порівняння з міжнародними регуляторними документами, а також підкреслено переваги світових положень.

Ключові слова: інформована згода, клінічні дослідження, механізм державного регулювання.

Петрова К.В. Пути оптимизации механизмов государственного регулирования процедуры получения информационного согласия при проведении медицинских исследований

Аннотация. В статье рассмотрено и проанализировано состояние проблемы получения информированного согласия в Украине, освещены основные положения и содержание основных документов, регламентирующих проведение этой процедуры, проведено сравнение с международными регулирующими документами, а также подчеркнуты преимущества мировых подходов в этом вопросе.

Ключевые слова: информированное согласие, клинические исследования, механизм государственного регулирования.

Petrova K. Ways to Optimize the Mechanisms of State Regulation of the Procedure for Obtaining the Consent of the Information in Medical Research

Annotation. In the article the condition of a problem of the informed consent signing in Ukraine is discussed and analyzed, main positions and the content of the basic documents regulating carrying out of this procedure are elucidated, comparison with the international regulating documents was made, advantages and merits of world philosophy are underlined.

Key words: informed consent, clinical researches, civic regulation mechanism.

УДК 330.34;330.35

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ РЕГУЛЯТОРІВ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ

Ядранська О.В.

кандидат наук з державного управління
ОКВНЗ "Інститут підприємництва "Стратегія"

I. Вступ

Системні кризові процеси світової економіки зумовлюють перманентність кризових процесів у національних економіках окремих країн. При цьому відповідні кризові явища в національних економіках можуть мати як комплексний, так і специфічний – галузевий характер. Відповідно з метою забезпечення сталості розвитку національної економіки кожна країна, по суті, вимушена мати концепцію національного антикризового управління. Логіка такої концепції має будуватися на поєднанні двох систем: системи індикаторів кризових процесів та системи регуляторів, здатних запобігти кризі або пом'якшити її наслідки та допомогти якомога скорішому подоланню кризи національної економіки.

Аналіз сучасного стану державного управління економікою свідчить, що в сучасній Україні стикаються два діалектично протилежні підходи до реалізації механізмів державного управління вищезазначеною галуззю. Перший – підхід класиків економічної теорії, визначений А. Смітом. На його думку, невидима рука спрямовує, підтримує "природний рух речей до кращого, незважаючи на безглуздя й величезні помилки адміністрації". Отже, держава не повинна втручатися в економічне життя.

За А. Смітом, "держава породжується природним рухом речей". Вона забезпечує охорону в суспільстві злагоди, порядку, справедливості, майна громадян, свободу в досягненні своїх цілей та виконує такі функції:

- а) забезпечення таких послуг, які неможливі або не вигідні для приватних осіб;
- б) підтримання режиму природної свободи, відмова від підтримки монополій, заохочення вільної конкуренції;
- в) охорона життя, власності, свободи громадян (необхідний мінімум зарплати, оборона країни, правосуддя).

Торгівля й промисловість не розвиватимуться там, де немає впевненості у володінні своєю власністю. Торгівля та промисловість навряд чи можуть процвітати в державі, де немає довіри до уряду [1, с. 104].

Іншим, принципово відмінним підходом до ролі та інструментів впливу держави на економіку можна вважати підхід Дж. Кейнса, на думку якого, держава зобов'язана бути чинником впливу на сукупний попит, якщо його обсяг недостатній, за допомогою кредитно-грошової, податкової, бюджетної політики, фінансування громадських робіт [1, с. 285].

Однак в умовах вітчизняних реалій обидва запропоновані підходи не містять у собі системного позитивного впливу на ефективність галузевого розвитку. Так, тяжіння до класичної теорії, за умов відсутності чітких обмежень, призводить до некерованості, анархії та формування "дикого ринку". У разі спроби реалізації кейнсіанських ідей поряд з розбудовою системи забезпечення керованості соціальних і економічних процесів (які своїми діями вже зменшують свободу відносин та вчинків суб'єктів господарювання) виникають корупційні схеми, спрямовані на лобіювання окремих напрямів (галузей) економічного розвитку країни.

II. Постановка завдання

Таким чином, існує потреба в дослідженні теоретичних основ антикризового регулювання з метою забезпечення органів державного управління набором регуляторів, здатних справляти ефективний вплив на стан національної економіки відповідно до характеру кризових процесів.

III. Результати

Однак, незважаючи на труднощі з ефективною реалізацією ідей кейнсіанства, вони значною мірою зменшують (узгоджують) різновекторність поведінки господарських суб'єктів, зростає певна суспільна гармонія. При цьому слід ураховувати, формуючи таку систему, що в ринковій економіці процеси так швидко змінюються, що громіздкі, інертні, бюрократичні, некоординовані управлінські структури не можуть ефективно впливати на зміни, які відбуваються. Тому система управління потребує розвинутої, але компактної й мобільної державної структури, яка здатна постійно реагувати на ринкові вимоги, виконувати координаційні функції, а також точних та локальних методів впливу

на суб'єктів, діяльність яких потребує безпосереднього втручання.

Нами запропоновано структурувати цей підхід з позицій об'єкта антикризового управління. У системі антикризового управління галузевим розвитком підприємств об'єктами можна вважати державу (ВРУ, КМУ, галузеві міністерства), власників підприємств, безпосереднє керівництво.

З позицій об'єкта під антикризовим управлінням пропонується розуміти систему заходів щодо запобігання, нейтралізації та подолання кризових явищ в економічному середовищі підприємства, за умов, що справляють загрозливий вплив на його функціонування, а через це – на виконання соціальних зобов'язань самого об'єкта управління.

Погоджуючись з Є.А. Татаріновим щодо того, що участь державних інститутів у регулюванні діяльності господарюючих суб'єктів зумовлена двома основними завданнями: профілактикою кризових потрясінь і пов'язаного із цим падіння рівня життя населення; поступальним розвитком національної економіки як основи неухильного підвищення рівня життя населення, – вважаємо за необхідне зазначити, що профілактика передбачає забезпечення сталості розвитку, тоді як забезпечення поступального розвитку – навпаки, система дій, пов'язаних з порушенням сталого (у тому числі економічного) стану суб'єкта.

При цьому функції держави, на думку Є.А. Татарінова, в антикризовому управлінні також зводяться до двох основних суперечливих завдань:

1) не допустити кризового руйнування фірм (перш за все, виробничих), які мають ресурси для продовження (і поліпшення) діяльності (державна підтримка);

2) своєчасно відсікти у фірм, що стагнують, "гангренозні" ділянки, щоб вони не зазнали інших їх частини, здатні до розширеного відтворення (державна санація) [2, с. 23–24]. Однак така діяльність не завжди може збігатися з інтересами власників підприємств, що перебувають у скрутному економічному становищі.

З позицій власників підприємства антикризове управління – сукупність заходів, спрямованих на забезпечення стратегічної та поточної прибутковості підприємства й стабільних стратегічних перспектив розвитку. З позицій керівництва підприємства антикризове управління – це система організаційно-управлінських заходів, що реалізуються керівництвом з метою відновлення необхідного рівня платоспроможності.

Аналізуючи антикризове управління як певний соціальний інститут, можна виділити ряд інших учасників цього процесу, які до того ж мають дещо відмінні цілі. Зокрема, з

позицій працівників, антикризове управління можна розглядати як відновлення стратегічних перспектив роботи підприємства та гарантії зайнятості й соціальної стабільності. З погляду регіональної влади, антикризове управління – запобігання проявам соціального напруження та бюджетного дефіциту, пов'язаного із кризовими процесами на містоутворюючих підприємствах. З погляду держави – відтворення ефективності функціонування первинної ланки економіки, на рівні якої створюється додана вартість та забезпечується перерозподіл суспільного продукту.

Однак ці підходи не дають відповіді щодо механізмів формування безпосередніх регуляторів антикризової політики. На нашу думку, при визначенні регуляторів необхідно виходити з того, що залежно від рівня управління, принципових змін зазнаватиме механізм антикризових заходів. Так, на рівні державного антикризового регулювання (управління) головними завданнями антикризових програм на сучасному етапі є:

- вдосконалення методичних підходів для ранньої діагностики системної фінансової кризи суб'єкта господарювання з метою інформування суб'єктів антикризового управління про потенційну необхідність втручання;
- вдосконалення правових аспектів антикризового регулювання (зокрема, законодавства про банкрутство в частині збільшення кількості можливого інструментарію антикризового регулювання;
- вдосконалення інституціональних форм антикризового регулювання (створення мережі державних антикризових керуючих);
- вдосконалення методик розробки цілісних програм підтримки для неефективно працюючих галузей (підприємств, організацій), вживання специфічних заходів щодо регіонального антикризового регулювання.

На думку А.Б. Крутика, найважливіше значення в теорії антикризового управління має діагностика кризи й вибір адекватних шляхів та засобів виходу з неї з найменшими втратами за якомога коротші терміни. Як вважає автор, важливим завданням в антикризовому управлінні є, спираючись на накопичений досвід, передбачати кризу, що наближається, завчасно. На основі методології Ю.В. Яковца А.Б. Крутик пропонує методи впровадження антикризових заходів у господарську практику, в основі яких лежать макроекономічні цикли. Зокрема:

- забезпечення відповідності обсягів та динаміки інвестицій фазам економічного циклу. Оскільки рушійною силою подолання кризи є інвестування, для виходу з кризи необхідно, перш за все, сприяти

створенню умов для збільшення масштабів інвестицій;

- забезпечення попиту, насамперед, на кінцевий продукт (споживчі товари) [3]. Однак, враховуючи той факт, що на сьогодні для більшості країн криза як така набуває зовнішнього характеру, циклічні процеси національної економіки можуть не збігатися з кризою економіки світової.

Різноманітність криз породжує різноманітність процесів антикризового управління. Проте будь-яке антикризове управління має бути системним, володіти властивостями гнучкості й адаптивності, бути налаштованим на диверсифікацію управління, посилення інтеграційних процесів. Антикризове управління також характеризується мобільністю та динамічністю у використанні ресурсів, застосуванням програмно-цільового підходу до розробки й ухвалення управлінських рішень, підвищеною чутливістю до чинника часу й пильною увагою до оцінки варіантів поведінки на кожному етапі [4].

На сьогодні А.Б. Крутик як основні підходи до антикризового державного управління називає такі:

- активізація попиту на споживчі товари й послуги; це створює збільшення попиту на виробництво засобів виробництва для цих секторів, зростання інвестицій, зайнятості, а отже, додаткове розширення споживчого попиту;
- збільшення інновацій: вихід з кризової фази відбувається на основі освоєння нового покоління техніки. Це забезпечує конкурентоспроможність продукції на основі підвищення її технічного рівня й зниження витрат;
- поживлення грошово-кредитної сфери, зниження позичкового відсотка тощо;
- спеціальні державні програми цільового фінансування, що здійснюються при бюджетній підтримці, які стають імпульсом для поживлення економіки [3].

Логічна, на перший погляд, система має певну внутрішню суперечність. Так, активізація попиту в умовах кризи породжує порядок з економічною кризою соціальну, адже населення (робітники) в такому разі ще гостріше відчуває на собі вплив кризових процесів. Збільшення інновацій з метою зниження витрат у сучасній наукоємній інноваційній сфері також видається нам малоімовірним. Відповідно логіка сучасного антикризового управління має спиратися більшою мірою на соціальні детермінанти (зниження соціально-економічного впливу кризи на кінцевого споживача). У такому разі попит забезпечуватиметься не зовнішнім стимулюванням, а об'єктивною потребою в певних товарах чи послугах. При цьому в умовах відкритої економіки національна країна може підтримати переважно власного споживача. У та-

кому контексті може виявитися, що відповідна підтримка надається імпортерам, а через них – підприємствам інших країн, що не справляє позитивного впливу на національну економіку. Таку ситуацію можна спостерігати й на сучасному етапі економічного розвитку України. З метою зменшення зазначеного негативного впливу на ефективність національних антикризових програм виникає необхідність у створенні умов для припливу виробництв, на продукцію яких є попит у національній економіці, до відповідної держави. На сьогодні такого руху можна досягти шляхом удосконалення інвестиційного клімату.

Як показує досвід розвинутих країн, існування ринкової економіки ще не є достатньою умовою швидкого технологічного зростання. Більшою мірою необхідною умовою для цього є створення сприятливого інвестиційного й інноваційного клімату, що є прерогативою активної державної участі в регулюванні економічного розвитку. Саме держава визначає "рамкові" умови функціонування господарських суб'єктів та за допомогою використовуваних прямих і непрямих методів здійснення науково-технічної й промислової політики орієнтує учасників ринку.

Однією з важливих преференцій держави є зосередження зусиль на збереженні науково-технічного, інноваційного потенціалу й системи освіти, а також забезпечення функціонування інноваційного ринку. Так, вузькість внутрішнього ринку для інноваційної продукції неминуче обмежує можливості використання кадрової складової науково-технічного потенціалу, а недостатнє інвестиційне забезпечення стримує масштаби й результативність наукових розробок і ступінь їхньої інтегрованості з прикладним застосуванням у промисловості. У кінцевому підсумку всі ці умови визначають реальну можливість модернізації технологічного укладу національної економіки й подолання її багатуокладності.

IV. Висновки

Проведений аналіз дає змогу перейти до визначення напрямів розробки системи державних регуляторів антикризового управління відповідно до завдань забезпечення максимального соціально-економічного ефекту. Як було зазначено вище, реалізація таких завдань має спиратися, насамперед, на одночасне стимулювання позитивного соціального (та споживачького) самопочуття кінцевих споживачів і сприятливого інвестиційного клімату, завданням якого є, передусім, обмеження імпорту.

Безумовно, частково зазначений характер економічних процесів тягнє до певного "закриття" національної економіки. Однак, з іншого боку, висока концентрація виробниц-

тва має зворотний бік – її високу залежність від світових фінансових процесів. Суб'єктам економічної діяльності в такому разі принципово неможливо утриматися в межах стратегії концентрації на певному товарі. За умов територіальної диверсифікації (подрібнення виробництва) частково втрачається ефект економії на масштабі. Однак, на нашу думку, зростає ефект загальної стабільності, пов'язаний з тим, що різні національні економіки мають різний характер та періоди піднесення та рецесій національних економік. Відповідно до кризових процесів у національній економіці окремої країни змінюється попит на продукцію окремого суб'єкта. У разі, якщо відбуватимуться неодноразові кризи, виробник набуває можливості утриматися від прямої підтримки з боку держави, обмежившись діями щодо сприяння поліпшенню інвестиційного клімату. Особливо ефективним запропонований підхід нам видається в підтримці окремих галузей.

Таким чином, одним із завдань сучасного державного антикризового управління має

бути утримання рівня глобалізації та стимулювання рівномірного розподілу виробництва (галузей) по окремих національних економіках, що, на наш погляд, є чинником забезпечення сталості економічного розвитку.

Література

1. Проскурін П.В. Історія економіки та економічних учень. Нариси економічної історії індустріальної цивілізації: навч. посіб. / П.В. Проскурін. – К.: КНЕУ, 2005. – 372 с.
2. Татарников Е.А. Антикризове управління: навч. посіб. / Е.А. Татарников. – М.: РІОР, 2005. – 95 с.
3. Крутик А.Б. Антикризисный менеджмент: превентивные методы управления / [А.Б. Крутик, А.И. Муравьев и др.]. – СПб.: Питер, 2001. – 430 с. – (Серия: Теория и практика менеджмента).
4. Кожевников Н.Н. Основы антикризисного управления предприятиями / Н.Н. Кожевников, Е.И. Борисов. – М.: Академия, 2005. – 496 с.

Ядранська О.В. Теоретичні підходи до формування державних регуляторів антикризового управління

Анотація. У статті обґрунтовано кризу сучасних підходів до антикризового управління та наголошено на необхідності їх перегляду. Запропоновано логіку підходу до антикризового управління, засновану на обмеженні рівня концентрації виробництва в окремій національній країні та стимулювання диверсифікації виробництва між окремими країнами з метою забезпечення економічної сталості економічного розвитку підприємств, оскільки за часом економічні кризи в окремих країнах не обов'язково збігатимуться.

Ключові слова: антикризове управління, підтримка, диверсифікація, державне управління, сталий економічний розвиток.

Ядранская Е.В. Теоретические подходы к формированию государственных регуляторов антикризисного управления

Аннотация. В статье обосновывается кризис современных подходов к антикризисному управлению и подчеркивается необходимость их пересмотра. Предлагается логика подхода к антикризисному управлению, основанная на ограничении уровня концентрации производства в отдельной национальной стране и стимулирование диверсификации производства между отдельными странами с целью обеспечения экономической стабильности предприятий, поскольку время экономических кризисов в отдельных странах не обязательно будет совпадать.

Ключевые слова: антикризисное управление, поддержка, диверсификация, государственное управление, устойчивое экономическое развитие.

Jadranska E. Theoretical Approaches to State Regulator Crisis Management

Annotation. In the article deals crisis of modern approaches to the management and need for their reviewing. The author offers logic approach to the anti-crisis the management level at Peak concentrations in the production of National otdeynoy countries and incentives to diversify production between countries to ensure the economic stability of businesses, since the time of economic crises in individual countries will not necessarily be the same.

Key words: anti-crisis management, support, diversify, the State management, Stability economic development.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 35.0

СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ Й ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІСЬКОГО ПАСАЖИРСЬКОГО ТРАНСПОРТУ

Гребельніков В.А.

кандидат юридичних наук, старший викладач
Донецький юридичний інститут МВС України

I. Вступ

Відправним положенням стратегії розвитку і державного регулювання міського пасажирського транспорту (далі – МПТ) є те, що його нормальне функціонування можливе лише при злагодженій роботі всіх підприємств-перевізників. Тому місту потрібна комплексна програма розвитку МПТ, а також єдине управління транспортом з подоланням відомчих відмінностей між його різними видами.

Водночас розширення наявних і будівництво нових доріг у місті дуже ускладнене (а в центрі міста – неприпустиме). Більше того, розвиток дорожньої інфраструктури лише стимулює новий виток автомобілізації: жителі міста, бажаючи скористатися новими дорогами, пересідають з громадського транспорту на власний, і новозбудовані дороги вичерпують свою пропускну здатність вже за 3–5 років. Подібна ситуація охопила всі найбільші міста світу і вказує на те, що в містах особистий автотранспорт принципово не може виконувати свою основну функцію – доставку громадян від місць проживання до місць докладання праці. При цьому він є основним джерелом забруднення довкілля (96% викидів в атмосферу, значне забруднення водних ресурсів і земель).

Слід зазначити, що теоретичні та методологічні засади державного регулювання транспорту розглядали такі відомі зарубіжні дослідники, як М.М. Громов, О.О. Локтев, А.О. Муртазова, В.Л. Персіанова, Л.Ю. Родіонов [1–5] та ін.

Розробленням наукової проблематики, пов'язаної з державним регулюванням транспорту, займаються О.А. Антоненко, В.М. Бесчастний, В.В. Костецький, В.Й. Развадовський, А.О. Собакарь, М.Л. Шелухін [6–10] та ін. Проте на сьогодні в науковій літературі недостатньо опрацьованими залишаються шляхи регулювання міського пасажирського транспорту, що зна-

чно ускладнює вирішення проблем всієї транспортної системи регіону.

II. Постановка завдання

Метою статті є розробка стратегії перспективного розвитку міського пасажирського транспорту та наукове обґрунтування моделі його державного регулювання.

III. Результати

Базові критерії, за якими пасажир віддасть перевагу громадському або індивідуальному транспорту (швидкість, надійність, регулярність, комфорт, вартість), висувають ряд вимог до стратегічного розвитку МПТ Донецька:

1. Висока швидкість. Навіть без заторів наземний МПТ укр. повільний: графіки його руху складаються з великим запасом; наявні невинновдані часті зупинки.

Потрібна зміна системи оплати праці працівників підприємств наземного ДПП з метою забезпечення їх матеріальної зацікавленості. Зниженню швидкості сприяють застарілі “Правила дорожнього руху”: наприклад, у разі зіткнення засобу громадського транспорту на виділеній смугі МПТ з приватним автомобілем винуватцем може бути визнаний водій МПТ, не дивлячись на те, що приватний автомобіль взагалі не має права з'являтися на смугі МПТ.

Висока швидкість МПТ передбачає не лише швидкість пересування пасажирів, але й менші інтервали руху, велику провізну здатність за тієї самої кількості водіїв і рухомого складу, максимальну віддачу рухомого складу і кадрів, економічність.

2. Доступність, мінімум пересадок. Зручність пересадок, зменшення необхідності в них і високу доступність транспорту можна забезпечити на основі використання наземного пасажирського транспорту. Найбільш зручним у цьому плані, безумовно, є таксі: його подача здійснюється в будь-який слушний для клієнта час; при цьому клієнт несе

мінімальні втрати часу і, природно, у нього відпадає необхідність у пересадках.

3. Комфорт. Залежить від технічного стану транспортного засобу і освоюваного пасажиропотоку. Високий рівень комфорту забезпечується вибором відповідного містобудівної ситуації, що склалася, виду транспорту. Вищий рівень комфорту може надати пасажирові міське таксі, особливо враховуючи, що багато таксопарків поступово оновлюють свої транспортні засоби, купуючи нові комфортабельні автомобілі іноземного виробництва.

4. Наявність інформації про рух, надійність. Для реалізації цієї умови необхідно, щоб схеми маршрутів і розкладу руху були на всіх пунктах зупинки і забезпечувалися щогодини відправлення, які повторюються, з інтервалами в 10, 12, 15, 20, 30 хв. Також потрібна узгодженість графіків маршрутів на загальних ділянках руху автобусів, тролейбусів і трамваїв: прибуття транспортних засобів до зупинки повинно відбуватися рівномірно, незалежно від чергування маршрутів.

Актуальна інформація про прибуття такого транспортного засобу кожного маршруту повинна регулярно надходити від системи навігації, забезпечуючи в разі потреби оперативне перемикання диспетчером транспортних засобів (розворот, заміна), наприклад, при виникненні заторів на лінії.

Для ліквідації залежності від особистого автомобіля вимагається організація цілодобової роботи міського транспорту (введення в дію нічних маршрутів наземного транспорту, врахування досвіду інших країн).

5. Охорона правопорядку. Щоб пасажир почував себе в безпеці на всьому маршруті, потрібне поширення роботи транспортної міліції і на весь наземний міський пасажирський транспорт.

6. Безпека руху. Серед інших видів наземного міського пасажирського транспорту найвища безпека руху спостерігається на рейковому транспорті (трамвай), а найнижча (декілька аварій з потерпілими в місяць) – на маршрутному таксі. Безпеці загрожує незручне розташування підземних пішохідних переходів: економія на одному сходовому марші становить велику небезпеку для пішоходів і пасажирів, уповільнює швидкість руху транспортних засобів і фактично позбавляє сенсу спорудження підземного переходу.

7. Економічність. При розрахунках економічності наземного міського пасажирського автотранспорту (автобус, тролейбус) варто враховувати знос доріг, що ремонтуються із загального фонду. При цьому потрібно враховувати також, що тролейбус на 20% економічніший за автобус.

Як було визначено в ході дослідження, особистий автотранспорт навіть теоретично не спроможний забезпечити більше як 20% перевезень пасажирів у місті. Варто на найвищому рівні визнати абсолютний пріоритет громадського транспорту в міських пасажирських перевезеннях як на етапі будівництва нових доріг, так і на етапі експлуатації наявних доріг і самого автотранспорту. Будь-який проект реконструкції вулиць (будівництва розв'язок) повинен у першу чергу враховувати поліпшення умов для пасажирів громадського транспорту (відособлені смуги, виділені трамвайні лінії, зручні пересадки) і лише потім – поліпшення умов руху особистих автомобілів.

Недопустима сьогоднішня практика, при якій нові автомагістралі проектується без можливості навіть безупинного руху маршрутних автобусів (не говорячи вже про рух хоча б з мінімальними зупинками), а при введенні нових ділянок магістралей у багатьох випадках не організовуються нові тролейбусні й автобусні зупинки.

Проектування нових торговельних центрів необхідно здійснювати з урахуванням пріоритету пасажирів громадського МПТ: зупинки транспортних засобів мають розташовуватися максимально близько до входів у торговельні центри, бути більше, ніж будь-яке паркувальне місце особистого автотранспорту, при високій регулярності і частоті маршрутів МПТ, що проходить поблизу. Плата за парковку повинна передбачатися в обов'язковому порядку: фактично витрати на поїздку на особистому автомобілі повинні істотно (у 3–10 разів) перевищувати витрати пасажирів громадського МПТ.

Виходячи зі сказаного, стратегія розвитку МПТ має, на нашу думку, спиратися на ряд обов'язкових вимог до високоякісного громадського транспорту.

По-перше, з точки зору пасажирів, МПТ повинен сприйматися як надійна і швидкісна, діюча в межах промислового регіону цілодобово, за єдиними (не залежно від компанії-оператора) тарифами і правилами транспортна система, легка і зручна у використанні. Справжній успіх у справі подолання вуличних “заторів” буде досягнутий, коли громадяни переконуються в тому, що користуватися громадським транспортом дешевше, безпечніше і комфортніше, ніж власним.

По-друге, ефективним способом оптимізації пасажиропотоку в мегаполісі є подальший розвиток мережі наземного МПТ.

По-третє, автобусне сполучення необхідно розвивати лише на маршрутах з низьким або нестійким пасажиропотоком, а також на експресних безупинних маршрутах і для руху тими автомагістралями, де не передбачається рух тролейбуса. В

обов'язковому порядку необхідно передбачати рух автобуса, по можливості – тролейбуса на всіх новоорганізованих ділянках міських автомагістралей.

По-четверте, користування традиційним таксі не знижує навантаження дорожнього полотна (площа, займана пасажиром на дорозі, така сама, як на власному транспорті), але дає змогу скоротити кількість автомобільних стоянок. Цей транспорт покликаний замінити собою приватний автомобіль у міських поїздках підвищеної комфортності.

Аналіз досвіду зарубіжних міст, що зіткнулися з автомобілізацією ще в 30-ті рр. XX ст., дослідження фактичного стану транспорту України свідчать: для розв'язання транспортних проблем у місті потрібна єдина програма розвитку і взаємодії всіх видів МПТ, що спирається на обов'язковий пріоритет його перед автомобільним транспортом особистого користування. Цей пріоритет має бути забезпечений як при розвитку і будівництві, так і при експлуатації [2].

Незважаючи на ряд заходів, що вживаються, нині в м. Донецьк склалася винятково складна обстановка з транспортним обслуговуванням населення. При цьому вона характеризується не лише традиційними бідами для багатьох галузей в умовах ринкових реформ (пов'язаними з фінансуванням, кадровим дефіцитом тощо), а й тим, що історично місто розвивалося і будувалося з радіально-кільцевою структурою вулично-дорожньої мережі, за якої всі транспортні потоки спочатку орієнтувалися на центр міста. При цьому в ситуації, що склалася, транспорт цю доцентрову спрямованість вимушений був постійно підтримувати. Зокрема позавуличні види транспорту, такі як метрополітен і залізниця, – це радіуси, які також входять у центр. Для того, щоб зробити пересадку, нерідко доводиться їхати в центр міста.

Таким чином, для подальшого розвитку системи МПТ необхідно:

- забезпечення комфортних умов життєдіяльності населення м. Донецьк шляхом розвитку стійко функціонуючої, економічно ефективної, привабливої і доступної для всіх верств населення системи МПТ у поєднанні з розвитком в межах міста залізничного виду пасажирського транспорту;
- скорочення середніх витрат часу на поїздки з житлових районів міста до місць докладання праці і зниження рівня наповнення салонів рухомого складу;
- підвищення рівня комфортності транспортної системи та її доступності, особливо для маломобільних верств населення міста;
- поліпшення екологічних параметрів транспортної системи міста;

- підвищення ефективності функціонування транспортного комплексу м. Донецьк за рахунок ефективного регулювання його виробничо-господарської діяльності в усіх ланках.

Реалізація цих заходів дасть змогу підвищити якість транспортного обслуговування населення міста і, отже, популяризувати наземний громадський транспорт, відповідно знизивши навантаження на міські магістралі з боку легкового автотранспорту.

Стратегію перспективного розвитку пасажирського транспорту, викладену вище, необхідно доповнити науково обґрунтованою моделлю його державного регулювання. Така модель розроблена автором на прикладі автомобільного транспорту з урахуванням його місця і ролі в громадському відтворенні в масштабах промислового регіону.

Формування цієї моделі ґрунтується на таких відправних положеннях:

1. Пасажирський автомобільний транспорт промислового регіону є органічною складовою його транспортного пасажирського комплексу, який, у свою чергу, являє собою частину загальнотранспортного комплексу, що передбачає наявність вантажного транспорту. При цьому як пасажирський, так і вантажний транспорт користуються єдиною загальноміською мережею доріг і загальною інфраструктурою, хоча окремі дороги призначені тільки для вантажного або пасажирського транспорту, а також діють інфраструктурні об'єкти, що спеціалізуються на обслуговуванні тільки пасажирського або вантажного транспорту.

У рамках пасажирського транспорту промислового регіону виокремлюється декілька його видів: підземний (метрополітен), наземний – автомобільний, трамвайний, тролейбусний, монорейковий, залізничний (у межах міста), а також водний, річковий транспорт. У ряді країн певне місце в системі пасажирського транспорту міст відведене велосипедному транспорту. Крім того, в окремих випадках використовується повітряний (вертолітний) транспорт. За різноманітності всіх видів транспорту саме автомобільний транспорт має вирішальне значення, йому належить провідна роль у переміщенні пасажирів у межах промислового регіону, тобто всього Донецького регіону. Це зумовлено такими причинами:

- тільки автомобільному транспорту (на відміну від усіх інших його видів) доступні всі без винятку пункти, території промислового регіону, тоді як інші види транспорту пов'язані з переміщенням за чітко визначеними маршрутами;
- при переміщенні пасажирів з одного пункту промислового регіону в інший, якщо воно здійснюється з використанням ін-

шого виду транспорту, ніж автомобільний, у більшості випадків як доповнення пасажирів вимушені діставатися до потрібної їм адреси автомобілем або автобусом;

- на автомобільний транспорт припадає велика частина пасажиропотоку;
- автомобільному транспорту (як громадському, так й індивідуальному) належить особлива соціальна роль у системі громадських відносин промислового регіону;
- автомобільний транспорт є головним провідним споживачем дорожньої мережі промислового регіону, утворюючи разом з нею єдину систему пасажироруху міста;
- автомобільний транспорт виступає головним об'єктом екологічних заходів у масштабі промислового регіону, оскільки саме вихлопні гази автомобілів і автобусів найбільшою мірою забруднюють місто, де проживає людина;
- як головний об'єкт заходів щодо забезпечення безпеки пасажироруху також виступає автомобільний транспорт;
- боротьба з різного роду злочинами на транспорті концентрується головним чином на автомобільному транспорті, оскільки саме на ньому здійснюється найбільша кількість правопорушень як великих, так і дрібних;
- нормативно-правове й організаційно-управлінське регулювання потоків автомобільного транспорту є одночасно і найскладнішим, і найбільш масштабним у рамках сукупної проблеми регулювання транспортних потоків промислового регіону.

IV. Висновки

Таким чином, якість життя населення промислового регіону багато в чому залежить від комфорту, швидкості, безпеки, а також надійності автомобільного транспорту, причому ця залежність поширюється не лише на якийсь час безпосередньо користування автотранспортом (з урахуванням очікування автобуса, таксі тощо), а і протягом дня, враховуючи робочий і вільний час, оскільки синдром "транспортної втоми" здатний істотно погіршити самопочуття людини, знизити її працездатність, ослабити здоров'я, зрештою скоротити життя. Тому автомобільний транспорт об'єктивно стає однією з найважливіших сфер діяльності, спрямованої на підвищення якості життя як окремої людини, так і народонаселення промислового регіону в цілому.

Виходячи з наведених вище галузевих особливостей пасажирського автомобільного транспорту, що виділяють його з усіх інших видів транспорту (причому особливостей, як ми встановили, що відіграють принципово

важливу роль у життєдіяльності як промислового регіону в цілому, так і його окремих громадян), можна вважати правомірним виокремлення пасажирського автомобільного транспорту і розгляд його особливого значення і місця в системі громадського відтворення промислового регіону. Сказане, зрозуміло, не означає заперечення важливого значення взаємозв'язків пасажирського автомобільного транспорту з іншими видами транспорту промислового регіону, які спільно з ними об'єднуються в єдину транспортну систему промислового регіону.

Література

1. Громов Н.Н. Управление на транспорте / Н.Н. Громов, В.А. Персианов. – М. : Транспорт, 1990. – 428 с.
2. Зарубежный и отечественный опыт управления городским пассажирским транспортом в рыночных условиях : учеб. пособ. / [под ред. В.Л. Персианова]. – М. : ГУУ, 2006. – 342 с.
3. Локтев А.А. Государственное управление развитием транспорта / А.А. Локтев. – М., 2003. – 231 с.
4. Муртазова А.А. Государственное регулирование инвестиционных процессов на региональном рынке транспортных услуг / А.А. Муртазова. – Ставрополь : СевКав ГТУ, 2008. – 134 с.
5. Родионов Л.Ю. Методические рекомендации по организации транспортного обслуживания населения муниципальных образований / Л.Ю. Родионов. – М. : Институт экономики города, 2005. – 92 с.
6. Антоненко О.А. Деякі проблемні питання в перевезенні міським пасажирським транспортом та шляхи їх вирішення / О.А. Антоненко // Правове забезпечення адміністративної реформи. – 2008. – № 1. – С. 117–118.
7. Костецкий В.В. Особливості організації фінансового забезпечення функціонування і розвитку підприємств електротранспорту / О.В. Костецкий // Формування ринкових відносин в Україні. – 2006. – № 2. – С. 39–42.
8. Развадовський В.Й. Зміст державного управління безпекою дорожнього руху та визначення складових системи управління / В.Й. Развадовський // Вісник Одеського юридичного інституту внутрішніх справ. – 2003. – № 2. – С. 97–101.
9. Собакарь А.О. Державна політика транспортної безпеки України: актуальні питання реалізації / А.О. Собакарь, В.М. Бесчастний // Віче (журнал Верховної Ради України). – 2010. – № 4. – С. 2–5.
10. Транспортне право України : підручник / [М.Л. Шелухін, О.І. Антонюк,

Грабельніков В.А. Стратегія розвитку і державного регулювання міського пасажирського транспорту

Анотація. *Запропоновано стратегію перспективного розвитку міського пасажирського транспорту та науково обґрунтовано модель його державного регулювання.*

Ключові слова: *державне регулювання, стратегія розвитку, міський пасажирський транспорт.*

Грабельников В.А. Стратегия развития и государственного регулирования пассажирского транспорта

Аннотация. *Предложена стратегия перспективного развития городского пассажирского транспорта и научно обоснована модель его государственного регулирования.*

Ключевые слова: *государственное регулирование, стратегия развития городского пассажирского транспорта.*

Grabelnikov V. Development Strategy and Government Regulation of City Passenger Transport

Annotation. *Strategy for perspective development of city passenger transport and scientifically grounded model of its regulation is proposed.*

Key words: *government regulation, the development strategy of city passenger transport.*

УДК 352

СВІТОВІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ МІСТ І ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ МІСЬКОГО СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

Кравченко Т.А.

кандидат наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет

I. Вступ

Необхідним етапом у будівництві демократичної, правової соціальної держави, якою на конституційному рівні проголошено Україну, є формування життєздатного та ефективного місцевого самоврядування. Воно є органічною частиною системи стимулювання та протидії, що діє не лише по горизонталі, а й по вертикалі, запобігає узурпації державної влади, її надмірній концентрації в центрі, допомагає знайти оптимальне поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів, виконує ряд інших не менш важливих функцій.

Не потребує окремих доказів твердження про те, що в урбанізованих країнах рівень розвитку держави визначається рівнем розвитку її міст.

Україна є державою з досить високим рівнем урбанізації. В Україні налічується 459 міст, у яких станом на 01.01.2011 р. постійно проживало 31186,0 тис. осіб, або 68,4% усього населення країни [1].

Містам належить ключова роль у процесах зміни стилю життя населення, моделей виробництва та споживання, просторової структури розселення та розміщення виробництва. Разом з цим місто несе відповідальність за екологічні проблеми людства та руйнацію природного капіталу. У місті також найбільш гостро відчувається порушення соціальної, політичної, архітектурної, ресурсної й екологічної рівноваги. Водночас міський рівень – це найменший масштаб, у якому ці проблеми можуть знайти конструктивне інтегральне цілісне рішення.

Аналіз світових тенденцій зумовлює зміну ролі та статусу міста в загальноцивілізаційних процесах розвитку, підвищення ефективності органів влади, включаючи державне регулювання, з метою забезпечення інтересів місцевого населення і розвитку міст як домінуючих первинних елементів територіального розселення.

Основними факторами, що впливають на розвиток міст, їх правовий статус, є взаємопов'язані процеси становлення системи місцевого самоврядування (політичний і правовий фактори), процеси утворення міст й урбанізація (соціально-економічний і правовий фактори). Розвиток кожного міста зале-

жить як від ефективної державної політики у сфері місцевого самоврядування, так і від активності територіальних громад – самоврядної спільноти людей, царини, де відбувається зіткнення інтересів щодо будь-яких проблем: політичних, економічних, соціальних, культурних, екологічних тощо.

Питаннями управління міським господарством, здійснення міської політики, вдосконалення методів і форм управління містом займаються О. Бойко-Бойчук, О. Васильєва, В. Вакуленко, В. Ільяшенко, Г. Монастирський, В. Пархоменко, П. Трошинський, О. Ульяницька та ін.

У сучасній науці місцевого самоврядування в ряді фундаментальних праць висвітлено загальнотеоретичні аспекти природи місцевого самоврядування, системи органів місцевого самоврядування, принципи і загальні засади їх функціонування. Вагомим є внесок у дослідження основних питань цієї науки таких вчених, як Я. Журавель, П. Круш, В. Куйбіда, О. Лазор, О. Соскін, Н. Чухрай.

Але, крім аналізу теоретичних напрацювань, важливе значення для сучасної вітчизняної системи державного управління та місцевого самоврядування має також вивчення практичного досвіду в галузі управління розвитком міст, нагромадженого в зарубіжних країнах, його узагальнення, систематизація та адаптація продуктивних компонентів. Що і є основним завданням цієї публікації.

II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз зарубіжного досвіду вирішення проблем міського соціально-економічного розвитку; вироблення на основі дослідження основних світових тенденцій розвитку міст відповідних пропозицій щодо доцільності імплементації механізму муніципального менеджменту в діяльність органів місцевого самоврядування.

III. Результати

Історично зафіксованим переломним моментом у поглядах людства на подальший напрям цивілізаційного розвитку можна вважати такий факт. У 1996 р. на всесвітній конференції у Стамбулі (Хабітат II) урядами 171 країни світу "місто" офіційно визнано центральним фактором соціального й економічного розвитку людства [2]. Уряди кра-

їн-учасниць також поставили собі за мету підтримувати й управляти процесом урбанізації. Урядова делегація від України підтримала резолюцію і всі основні документи, що накладає відповідні обов'язки на втілення державної політики розвитку міст України.

Гострота проблем, що постали в містах світу, зініціювала появу за останні 15–20 років низки документів міжнародного рівня, в яких тема локального (для урбанізованих країн це переважно – міського) розвитку займає вагоме (ключове) місце.

Серед таких документів: Соціальна хартія міст – членів союзу Балтійських міст (м. Росток, 13 жовтня 2001 р.) [3]; визначальні принципи стійкого просторового розвитку Європейського континенту (м. Ганновер, 7–8 вересня 2000 р.) [4]; Стратегія європейського регіонального планування (м. Лозанна, м. Страсбург, 1988 р.) [5]; Європейська хартія місцевого самоврядування (м. Страсбург, 15 жовтня 1985 р.) [6]; Хартія “Міста Європи на шляху до стійкого розвитку (Ольборгська хартія, Данія, 27 травня 1994 р.) [7]; “Порядок денний Хабітат II” (м. Стамбул, 3–14 червня 1996 р.) [2]; “Порядок денний на XXI ст.” (м. Ріо-де-Жанейро, 3–12 червня 1992 р.) [8].

У цих міжнародних документах місто визнається центральним фактором соціального й економічного розвитку людства, центром суспільного життя та національної економіки, хранителем культури, спадщини і традицій.

У документах зазначено, що місто не має право експортувати проблеми і порушення рівноваги на зовнішнє середовище або в майбутнє. Всі проблеми мають врегулюватися всередині міста або за певних умов виноситися на територіальні системи регіонального (національного) рівня.

Загальносвітові тенденції і закономірності розвитку більшості видів сучасних міст відкривають нові перспективи розвитку людства, посилюють соціальні, економічні, соціокультурні, екологічні наслідки, ускладнюючи завдання, які постають перед владою конкретного міста. Розглянемо їх детальніше:

1. Урбанізація – процес збільшення пропорції міського населення. Сьогодні майже половина земного населення проживає в містах, у 2040 р. очікується вже 64,7% (див. рис.). У 1950 р. Нью-Йорк і Токіо були єдиними містами з населенням понад 10 млн осіб. Нині таких міст 20, і їх кількість зростає [9].

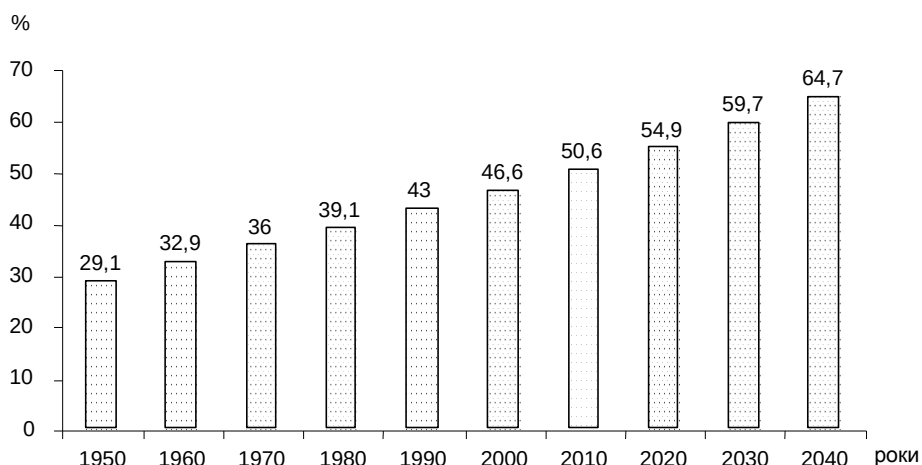


Рис. Динаміка питомої ваги міського населення у світі [10, с. 28]

Сучасні міста характеризуються зростанням щільності населення, чисельності кадрів, капіталу, виробничих активів, соціальної й технічної інфраструктури, обмінів, руху капіталу, потоків транспорту і трудових ресурсів тощо. В умовах такої концентрації міста стають центрами глобальної економіки, політичних рішень.

2. Демографічний вибух – зумовлює нерівномірне розселення населення, збільшення міграції, що без регулювальних впливів може призвести до конфліктів. Стрімке старіння міського населення в певній групі країн (включаючи Україну) може вплинути на структуру витрат місцевих бюджетів.

3. Метрополізація – процес утворення метропольних територій чи метрополій-регіонів, що включають ряд адміністративно-територіальних одиниць із високою концентрацією населення та економічною активністю. Серед типів метропольних утворень виділяють моноцентричну з єдиним містом-ядром і супутніми меншими містами, сільськими місцевостями (Лондон, Лос-Анджелес, Сеул) та поліцентричні метрополії (Ріне-Рур у Німеччині об'єднує міста Бонн, Кольонне, Дортмунд, Дюссельдорф, Ессен).

У країнах – членах OECD (Організації економічного співробітництва та розвитку) існує близько 100 метрополій з населенням від 38 млн (Токіо) до 1,5 млн мешканців

(Оклад). Метрополії мають вагоме значення для економіки країни, зокрема метрополії Будапешт, Сеул, Копенгаген, Дублін, Брюссель виробляють 50% від ВВП країни, де вони розташовані [16].

Дослідники здійснили спробу виявити закономірність між розміром метрополії та її прибутками. У процесі статистичного аналізу даних країн ОЕСД вони дійшли висновку, що "прибутковість" міста знижується разом зі зростанням його розмірів через зниження "функціональності", а саме: зростає складність і тривалість бюрократичних процедур, "час відповіді", витрати на транспорт (грошові та часові) всередині міста, вартість землі/оренди, конкуренція тощо.

Держава поступово втрачає монополію на владу через посилення ролі місцевого самоврядування, горизонтальних зв'язків мегаміст і метрополій як центрів світового розвитку. Тому перед владою розвинутих держав постають завдання принципової зміни вертикальних відносин між державою і містом за принципами партнерства і координації взаємодії міст і метрополій.

4. Глобалізація – процес зростання взаємозалежності світових ринків та бізнесу, мобільності товарів, послуг, трудових ресурсів, технологій, інформації, капіталу у світі. Співпраця національного, регіонального, локального (міського) рівнів влади країни є вирішальною для ефективного національного розвитку на основі принципів:

а) інтернаціоналізації й глобалізації, що передбачає визначення характеристик міста, важливих у світовому масштабі, зближення і міжнародне співробітництво органів влади, установ й організації різних міст;

б) локалізації – розвиток місцевих активів (людські, природні, фізичні, функціональні, культурні тощо);

в) диверсифікації – розширення номенклатури товарів і послуг та/або географічної території, для того, щоб розосередити ризик і знизити залежність від циклічності бізнесу. Для успішного безпечного розвитку економіка міста має бути диверсифікованою з метою захисту від потенційної втрати економічної ніші через зміну внутрішніх чи зовнішніх обставин;

г) сталості, що означає важливість сталого функціонування інфраструктури, фінансову стабільність місцевого бюджету, стабільність середовища, місцевих традицій, звичаїв, навичок;

д) відповідальності – використання для розвитку економіки міста збережених у більшості країн ресурсів регіонального, національного й інтернаціонального значення. Разом з тим використання ресурсів більш високого рівня накладає відповідальність на всіх гравців місцевого рівня (владу, бізнесменів, місцевих мешканців тощо).

5. Інформатизація – тенденція, що підвищує можливості людства у різних сферах суспільних відносин за допомогою сучасних інформаційних технологій. Вона сприяє кооперації міст, пошуку нових напрямів і форм співробітництва з метою розробки стандартів, спільного ресурсного забезпечення і вирішення проблем розвитку міст, місцевого населення, відносин держав і міст.

Аналіз світових тенденцій зумовлює зміну ролі та статусу міста у загальноцивілізаційних процесах розвитку, підвищення ефективності органів влади, включаючи державне регулювання, з метою забезпечення інтересів місцевого населення і розвитку міст як домінуючих первинних цілісних елементів територіального розселення.

На основі вивчення зарубіжного досвіду функціонування місцевого самоврядування можна виділити декілька підходів до соціально-економічного розвитку місцевих співтовариств [11]:

- інституційний – реалізується за допомогою створення структур, що концентрують висококваліфіковані кадри, які безпосередньо беруть участь в обґрунтуванні напрямів і механізмів територіального розвитку. Так, у США органи виконавчої влади на рівні штатів, міст і графств мають спеціальні комісії або агентства з економічного розвитку, що відповідають за підготовку цільових програм, які передбачають підвищення якості життя населення, посилення конкурентних позицій території. Головна мета цих організацій – сприяти в конкретному територіальному утворенні розвитку бізнесу, зростанню обсягів виробництва перспективних товарів і послуг, створенню робочих місць. До цього процесу можуть залучатися і недержавні організації. Так, у штаті Кентуккі функціонує приватна неприбуткова науково-технологічна корпорація, основною метою якої є розвиток науки, технологій та інноваційний розвиток території;
- системний – інтеграція стратегій, що розробляються на кожному рівні влади (муніципалітет, провінція, центральний уряд). Цей підхід ("підхід POM") уперше апробований у Голландії, стає все більш популярним у країнах Західної Європи. Важлива відмінна риса нового підходу – впровадження системи планування за принципом "знизу вгору" (bottom-up). Не дивлячись на те, що планування територіального розвитку було ініційоване центральним урядом, останній здійснює лише загальну координацію та фінансування, тоді як реально управляють проектами регіональна та муніципальна влада. Основна ідея проекту – це те, що

- залучені сторони досягають вигідних для себе рішень на основі консенсусу;
- корпоративний – місто розглядається як система, що має достатньо виражені ознаки корпорації. В основі цього підходу лежить ідея діалогу між всіма зацікавленими учасниками міського розвитку. Його принциповою вимогою є залучення до процесу розробки програмних документів представників різних груп (серед яких – бізнес, освіта, охорона здоров'я та ін.), чий інтереси пов'язані з цим містом, а ресурси дають змогу істотно впливати на його розвиток. Водночас цей підхід менш формалізований, не має так явно вираженої вертикалі відносин, як системний;
 - "делегування повноважень" – ґрунтується на необхідності децентралізації процесу підготовки й прийняття рішень щодо соціально-економічного розвитку території. Реалізація цього підходу в США відображається в концепції місцевої общини та пов'язується з розробкою стратегічних планів її розвитку;
 - бенчмаркінг – набув поширення останніми роками як підхід до розробки проєктів місцевого розвитку. Потреба в ньому зумовлена обмеженістю ресурсів (кадрових, фінансових, економічних та ін.), які мають у своєму розпорядженні окремі території. Можливий вихід з цієї ситуації – використовувати досвід інших муніципальних утворень, що мають схожі умови і потенціал розвитку. Реалізація такого підходу передбачає широкий доступ до Інтернету, що надає інформацію про кращі зразки економічного розвитку.

Аналіз соціально-економічної політики великих міст крізь призму використовуваних підходів до їх розвитку – інституційного, системного, "делегування повноважень", корпоративного, бенчмаркінгу – показав, що найбільш ефективним є системний тип. Проте в перспективі, враховуючи розвиток світогосподарських зв'язків, підвищення рівня самостійності й компетентності органів місцевого самоврядування, зростання впливу самокерованих організацій, заслуговує на увагу інституційний тип, поява якого тільки відзначена.

Аналіз різних версій соціально-економічної політики міст, що відображають специфіку країн, дає змогу виділити ряд принципово важливих характеристик [12]:

1. Актуалізація традиційних напрямів соціально-економічного розвитку. У їх складі, перш за все, виділяється підприємництво, якому відводиться унікальна роль в економічному розвитку територій. При цьому особливий акцент робиться на поліпшенні рівня його конкурентоспроможності, перш за все,

у сфері передових технологій, біотехнологій, інформаційних технологій і телекомунікації. Постійно наголошується на важливості підтримки інноваційної складової бізнесу.

Слід звернути увагу на посилення зовнішньоекономічного аспекту в плануванні територіального розвитку. Глобалізація економіки супроводжується високими темпами зростання обсягу прямих іноземних інвестицій, які відіграють ключову роль у трансферті технологій, промисловій реструктуризації, створенні нових робочих місць.

2. Поява нових напрямів і проблем соціально-економічного розвитку. Для більшості країн такий процес пов'язаний, у першу чергу, з реалізацією стратегій стійкого розвитку, що передбачають, зокрема, збереження якості навколишнього середовища.

Введення екологічного компонента в цільову функцію програмних документів соціально-економічного розвитку територій зумовлене оновленням складу індикаторів, що використовуються в плануванні та моніторингу. Так, у США в сукупність показників, що застосовуються в плануванні й контролі та відображають якість життя населення, включені: кваліфікація у віці 19 років; тривалість здорового життя; кількість будинків, не пристосованих для життя; обсяг викидів парникових газів; кількість днів із середнім і високим рівнем забруднення повітря; кількість річок хорошої та високої якості; кількість нових будинків, побудованих на освоєних землях; обсяг вироблених та перероблених відходів. У цій країні низовим органам управління надано право вводити жорсткіші екологічні стандарти порівняно з національними, визначати основні природоохоронні цілі на оглядну перспективу та гарантувати інвесторам відсутність змін екологічних вимог у найближчі 5–10 років.

3. Перехід на новий рівень розробки політики розвитку місцевих співтовариств. Зокрема, йдеться про здійснену країнами регіону Балтійського моря (далі – РБМ) спробу сумісної розробки стратегії просторового розвитку, орієнтованої на досягнення стійкого розвитку міст цього регіону, створення інфраструктури, що забезпечує ефективне і постійне сполучення між ними, формування мереж міст.

На думку експертів, розробка цієї стратегії покликана: укріпити позиції міст регіону в ієрархії європейських інфраструктурних зв'язків; забезпечити розвиток туристичного потенціалу і просування високого рівня культури міст РБМ на міжнародний рівень; укріпити співпрацю міст у реалізації міжнародних проєктів.

Україна вибрала європейський шлях розвитку. З метою адекватності намірів та дій вітчизняної управлінської еліти доцільно порівняти українські тенденції у відносинах

держави та міста із подібними тенденціями в ЄС.

Поворотним пунктом у прискоренні процесів посилення локального (а в умовах урбанізації – міського) рівня у взаємовідносинах та взаємодії соціотехноприродних систем “країна” – “регіон” – “місто” на теренах Європи можна вважати прийняття у 1985 р. Європейської хартії місцевого самоврядування. Вона остаточно зафіксувала нову роль локального рівня у процесах соціально-економічного розвитку країн і прискорила поступову трансформацію суб’єкт-об’єктних відносин між державою та містом у суб’єкт-суб’єктні. Такі процеси, на нашу думку, наявні і сьогодні, наслідком чого стає:

1) посилення ролі асоціативних органів місцевого самоврядування (асоціацій міст різних країн), які є впливовими легітимними представниками інтересів територіальних громад у відносинах країни та міста, а також ЄС та міста;

2) розробки ефективних механізмів наскрізного управління та планування в країнах ЄС, механізмів збалансування та гармонізації функцій, компетенцій і повноважень органів влади та управління різних рівнів;

3) повсюдне впровадження культури стратегічного планування на рівні міст;

4) формування різних координуючих органів, призначених для збалансування інтересів та впорядкування відносин між містами як по горизонталі, так і по вертикалі (наприклад, Конгрес місцевих та регіональних влад ЄС);

5) поступове збільшення частки місцевих бюджетів у загальних бюджетах країн;

6) стимулювання на місцевому рівні політики спільного (влада – громада) управління територіальним розвитком;

7) запровадження механізмів заохочення горизонтальної кооперації міст і підтримки місцевих ініціатив тощо.

Досвід європейських міст демонструє, що останнім часом наявний відхід від традиційних промислових і комерційних проєктів і програм до тих, які акцентують увагу на задоволенні потреб місцевої громади [13, с. 103].

В більшості сучасних міст основною проблемою, на вирішення якої мають спрямовуватись першочергові зусилля міської влади, є проблема зайнятості. Робочі місця для місцевих мешканців є основною життєвою необхідністю. Крім того, багато дослідників визнають, що конкурентоспроможність місцевості або району та їх привабливість для внутрішніх інвесторів великою мірою залежать від людських ресурсів – складу і кваліфікації потенційних працівників, їх ставлення до праці.

Європейська практика нагромадила чималий досвід вирішення проблем міських ринків праці, виробивши ряд різних підходів. Причому ці підходи переважно є комплексними, такими, що охоплюють одночасно різні аспекти міського розвитку. Як типовий приклад можна навести концепцію “Дія для міст” (Action for Cities), яка набула поширення в 1990-ті рр. у Європі. Її основою було те, що будь-яка міська політика має включати чотири обов’язкові напрями [13]:

1. Допомога бізнесу. Передбачає заохочення тих підприємств, що існують, і створення нових, а також допомогу в їх становленні та розвитку. Причому цей напрям має реалізовуватися спільними зусиллями органів влади, організацій приватного і третього сектора, тобто в рамках соціального партнерства, та супроводжуватися програмами професійної підготовки та підвищення кваліфікації, що сприяє покращенню конкурентоспроможності міської економіки.

2. Підготовка до трудової діяльності. Цей напрям зосереджено на випускниках шкіл, демонструє зв’язок “школа – трудова сфера” й організовує професійну підготовку молоді за головними напрямами діяльності, що користуються попитом у місті.

3. Підготовка територій. Мета – перетворення всіх міських районів на привабливі для розвитку підприємництва шляхом усунення занедбаності, ефективної експлуатації будівель, підготовки ділянок міської території для подальшого використання, що включає забезпечення їх необхідною інфраструктурою та комунікаціями. Подолання негативного впливу “запустіння” міських територій на місцеву конкурентоспроможність є важливими елементом створення робочих місць.

4. Підвищення привабливості міста. Цей напрям стосується поліпшення якості життя і перетворення міських районів на привабливі для життя місця. Це важливе доповнення до політики на ринку праці щодо збереження або залучення людей до висококваліфікованої і добре оплачуваної праці в центральних районах міста. Аналіз економіко-організаційних основ функціонування місцевого самоврядування в зарубіжних країнах є дуже корисним для України як для країни, що прагне стати дійсно демократичною. Правильне розуміння та ефективне використання міжнародного досвіду вдосконалення основ місцевого самоврядування необхідне для проведення в нашій країні на високому якісному рівні адміністративно-територіальної реформи, одним з основних положень якої є розширення та поглиблення повноважень органів влади на місцях.

IV. Висновки

Адаптація сучасних принципів розвитку європейських міст в умовах українських ре-

алій, на наш погляд, має базуватися на таких загальносистемних принципах, як: визначальна роль держави у процесах розвитку міст на сучасному етапі розвитку країни; концентрація та цільове спрямування ресурсів (інформаційних, фінансових тощо) розвитку міста (як на державному, так і на локальному рівнях); повсюдне впровадження у практику розвитку міст стратегічного планування та проектного підходу через інституційні можливості держави; системний і систематичний моніторинг і мультиплікація вдалих практик розвитку міст тощо.

Отже, дослідження зарубіжного досвіду управління розвитком територіальних спільнот низового рівня дає змогу стверджувати, що необхідною основою для імплементації механізму муніципального менеджменту в діяльність органів місцевого самоврядування є:

1. Реалізація моделі взаємодії у взаємовідносинах "центр – місцевість", що дає змогу збалансувати систему повноважень місцевого самоврядування та ресурсне забезпечення їх реалізації.

2. Дотримання принципу ефективності управління розвитком базових територіальних спільнот шляхом раціонального використання місцевих ресурсів та формування взаємовигідних двосторонніх зв'язків із зовнішнім середовищем з метою забезпечення соціального добробуту членів територіальних громад як основної мети розвитку будь-якої соціально-економічної системи. Ефективність управління розвитком муніципальних утворень передбачає врахування необхідності розвитку муніципальних систем у рамках стратегічних орієнтирів розвитку територіальних систем вищого ієрархічного порядку, що впливає із засад функціонування надскладних організацій з метою збереження їх стабільності й цілісності.

3. Теоретико-правове розуміння та створення умов для формування й функціонування муніципальних утворень як корпоративних суб'єктів ринкових відносин, що дає їм змогу сповна використовувати переваги ринкової моделі господарювання (залучення кредитних ресурсів, використання механізму місцевої позики, формування комунальних банків, створення комунальних підприємств з метою отримання прибутку, вільне розпорядження комунальною власністю).

4. Формування належного ресурсного забезпечення права територіальної громади на самоврядування, що є необхідною умовою його фінансово-економічної автономії, дотримання якої гарантується Європейською хартією місцевого самоврядування. Основу ресурсного забезпечення місцевого самоврядування повинна становити економічна база, яка формується комунальною (муніципальною) власністю.

Література

1. Україна. Адміністративно-територіальний устрій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/z7502/a002>.
2. Повестка дня Хабитат II. Принята конференцією ХАБИТАТ II (г. Стамбул, Турція, 3–14 юня 1996 г.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org/russian/conferen/habitat/habagend.htm>.
3. Соціальна Хартія городов-членов Союза Балтийских городов, принята на IV Генеральной Конференции СБГ (г. Росток, 13 октября 2001 г.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ubc.net/commissions/Social_charters/SC_Russian.doc.
4. Руководящие принципы устойчивого пространственного развития европейского континента (г. Ганновер, 7–8 сентября 2000 г.) // Городское управление. – 2002. – № 10 (74). – Октябрь. – С. 37–49.
5. European Regional Planning Strategy, CEMAT, Strasburg, 1988 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.coe.int/t/e/cultural_cooperation/environment/cemat/Presentation/.
6. Европейская хартия местного самоуправления (г. Страсбург, 15 октября 1985 г.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=122&CM=1&CL=RUS>.
7. Хартия "Города Европы на пути к устойчивому развитию" (Ольборгская хартия), одобрена участниками Европейской конференции по устойчивому развитию больших и малых городов Европы (г. Ольборг, Дания, 27 мая 1994 г.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.sustainable-cities.eu/upload/pdf_files/ac_russian.pdf.
8. "Повестка дня на XXI век", принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию (г. Рио-де-Жанейро, 3–14 юня 1992 г.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org/russian/conferen/wssd/agenda21>.
9. Бойко-Бойчук О. Світові тенденції розвитку міст: міжнародний досвід [Електронний ресурс] / О. Бойко-Бойчук. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2007-2/txts/07bovmmd.htm>.
10. Брендинг міст: досвід країн Вишеградської групи для України / [за заг. ред. О.І. Соскіна]. – К.: Інститут трансформації суспільства, 2011. – 80 с.
11. Воронов М. Зарубіжний досвід функціонування та вдосконалення основ місцевого самоврядування / М. Воронов //

-
- | | |
|---|---|
| Статистика України. – 2008. – № 2. – С. 91–94. | Управління сучасним містом. – 2009. – № 1–4/1 – 12 (33–36). – С. 202–213. |
| 12. Вакуленко М. Зростаюче значення великих міст і мегаполісів: дилеми та досвід прийняття політичних рішень / М. Вакуленко, Н. Гринчук, В. Ярошук // | 13. Протас В. Економічні та соціальні чинники міського розвитку / В. Протас // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2010. – № 1. – С. 102–107. |
-

Кравченко Т.А. Світові тенденції розвитку міст і зарубіжний досвід вирішення проблем міського соціально-економічного розвитку

Анотація. *Статтю присвячено дослідженню основних світових тенденцій розвитку міст та аналізу зарубіжного досвіду вирішення проблем міського соціально-економічного розвитку. Викладено висновки щодо доцільності імплементації механізму муніципального менеджменту в діяльність органів місцевого самоврядування.*

Ключові слова: *місцеве самоврядування, система управління, розвиток, управління соціально-економічним розвитком, політика міст.*

Кравченко Т.А. Мировые тенденции развития городов и зарубежный опыт решения проблем городского социально-экономического развития

Аннотация. *Статья посвящена исследованию основных мировых тенденций развития городов и анализу зарубежного опыта решения проблем городского социально-экономического развития. Делаются выводы о целесообразности имплементации механизма муниципального менеджмента в деятельность органов местного самоуправления.*

Ключевые слова: *местное самоуправление, система управления, развитие, управление социально-экономическим развитием, политика городов.*

Kravchenko T. World Trends and Most Foreign Experience in the Sphere of Urban Community and Economic Development

Annotation. *The article is devoted to the major global trends of urban development and analysis of foreign experience in solving problems of urban socio-economic development. The conclusions about the advisability of implementing the mechanism of municipal management with local government are made.*

Key words: *local government, system of government, development, management of social and economic development, policy of the city.*

УДК 35.072.6

ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ІНШИХ СУБ'ЄКТІВ

Покатасєв П.С.

кандидат наук з державного управління
Класичний приватний університет

I. Вступ

Громадський контроль є однією з функцій управління. Він здійснюється шляхом зіставлення діяльності підконтрольних об'єктів із певними соціальними нормами, обраними як еталонні, на підставі чого робиться висновок щодо відповідності цієї діяльності встановленим вимогам. Головною метою громадського контролю є усунення та запобігання причинам, які породжують цю невідповідність, забезпечення додержання об'єктами контролю відповідних норм (формальних та неформальних). Завдання громадського контролю полягає в запобіганні таким діям контрольованих суб'єктів, які виходять за межі законності й правопорядку, можливим відхиленням від намічених цілей та захисті інтересів суспільства та окремих його суб'єктів у разі порушення їх законних прав та інтересів з подальшим усуненням негативних наслідків, спричинених такими діями.

Серед вітчизняних авторів, які торкаються у своїх працях теми громадського контролю, можна перш за все назвати тих, хто досліджує питання локальної демократії та її форми, такі як: діяльність органів самоорганізації населення та інших громадських об'єднань, громадські слухання, загальні збори, звернення громадян тощо. Це М. Баймуратов, О. Батанов, О.Я. Лазор, О.Д. Лазор, О. Лисяк, Н. Мішина, О. Орловський, С. Саханенко, Т. Яременко та інші. Н. Лубкей висвітлює питання здійснення громадського контролю за використанням коштів місцевих бюджетів [1]. Але вітчизняні вчені в наукових розробках розглядають лише окремі аспекти громадського контролю, а це питання потребує комплексного дослідження.

II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути особливості здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів.

III. Результати

Слід зазначити, що саме представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування є основними групами громадського контролю. Проте на сьогодні проблема гро-

мадського контролю є досить гострою, що зумовлює розробку та прийняття ряду нормативно-правових актів щодо його посилення. Водночас в Україні не має спеціального Закону про громадський контроль, хоча були пропозиції окремих народних депутатів щодо його прийняття. Так, у червні 2008 р. народним депутатом С. Кириченко було запропоновано проект Закону України “Про громадський контроль”, у якому основними завданнями громадського контролю пропонувався визнати: організацію розгляду заяв, звернень, пропозицій громадян, зацікавлених у наданні їм допомоги органами громадського контролю; сприяння запобіганню або усуненню раніше допущених порушень Конституції України, законів України, інших актів законодавства, державної дисципліни об'єктами громадського контролю; визначення суспільної оцінки порушень або небезпеки, зумовлених здійснюваною чи запланованою діяльністю об'єктів громадського контролю; прийняття активної участі в підвищенні правової освіти населення; розвиток у громадян почуття відповідальності за стан всього суспільства [2].

С. Кириченко пропонував створення профільних підрозділів за відповідними напрямками суспільної діяльності (контроль за споживчим ринком, контроль за системою охорони здоров'я, екологічний контроль тощо), до складу яких мали ввійти особи з належною фаховою підготовкою та досвідом роботи у відповідних галузях. Ці комісії повинні були забезпечити необхідний рівень компетентності в діяльності профільних підрозділів відповідного рівня шляхом проведення навчання та атестації громадських контролерів, готуючи для них методичні посібники та здійснюючи методичне керівництво їх роботою. Вони мали ухвалити акти реагування за результатами поточного контролю та перевірок за зверненнями громадян [2]. Проте цей законопроект так і не було прийнято.

У цьому ж році міністр регіонального розвитку та будівництва України В. Куйбіда розробив Концепцію реформування місцевого самоврядування, в якій він зазначав про відчуженість органів місцевого самов-

рядкування від населення, їх корпоратизацію, закритість, непрозорість діяльності, неефективне використання комунальної власності, земельних ресурсів, корупція та патерналізм у відносинах із населенням. Міністр наполягав на необхідності швидкого реагування на "виклики", які постали перед місцевим самоврядуванням та запровадження прозорих правил контролю за дотриманням конституційності та законності правових актів місцевого самоврядування [3].

У зазначений період Департаментом місцевого самоврядування та адміністративно-територіального реформування з урахуванням положень Концепції державної регіональної політики, національного і міжнародного досвіду становлення та організації місцевого самоврядування з метою визначення засад розбудови оптимальної, ефектної системи належного, доброчесного місцевого самоврядування в Україні було розроблено Концепцію реформи місцевого самоврядування, в якій зазначалося, що досягнення мети реформування місцевого самоврядування та наближення їх можливостей та якості діяльності до європейських стандартів вимагає стимулювання розвитку: 1) форм прямої демократії та створення умов для безпосередньої участі жителів у вирішенні питань місцевого значення, в тому числі через органи самоорганізації населення, громадські організації та інші об'єднання громадян; 2) незалежного суспільного сектора соціальних ініціатив із виробництва соціальних, культурних, побутових та інших послуг для населення. В рамках цієї Концепції для досягнення вищевказаної мети передбачалося прийняття закону України про вибори до місцевих рад та проведення місцевих виборів за виборчою системою, що забезпечує належне представництво громадян у місцевих радах, територіальних громадах у районних радах та районів у обласних, та внесення змін до законодавства про публічну службу в частині встановлення єдиних підходів і вимог до регулювання державної служби та служби в органах місцевого самоврядування [4].

На сьогодні в Україні нормативну базу становлять окремі норми Конституції України, де ст. 38 встановлює право громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Стаття 40 Конституції надає право громадян направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які зобов'язані розглянути ці звернення і дати обґрунтовану відповідь [5].

На виконання норм Конституції в листопаді 2010 р. Кабінетом Міністрів України було затверджено Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, який встановлює обов'язковість проведення консультацій за участю громадян щодо:

- розробки і прийняття проектів нормативно-правових актів, які мають важливе суспільне значення і стосуються конституційних прав, свобод, інтересів і обов'язків громадян, а також актів, якими передбачається надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами;
- проектів державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень стосовно стану їх виконання;
- звітів головних розпорядників бюджетних коштів про їх витрачання за минулий рік.

Консультації вирішено проводити у формі публічного громадського обговорення, яке передбачає проведення: конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей з громадськістю; теле- або радіодебатів, інтернет-конференцій, електронних консультацій [6]. Порядок проведення громадських слухань регулюється ст. 13 Закону України "Про місцеве самоврядування", у ході яких територіальна громада може зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени такої територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення. Громадські слухання повинні проводитися не рідше одного разу на рік [7].

Корисним є зарубіжний досвід, який підтверджує ефективність залучення громадян до процесу прийняття управлінських рішень. Так, у 1970-х рр. муніципальні органи США створювали та розробляли можливі впливові ролі для груп громадян, як-то участь у розподілі федерального гранту. Посадові органи штату Іллінойс (США) наділяли жителів міста основною владою та повноваженнями щодо прийняття рішень у частині розподілу доходів муніципальних бюджетів та плануванні його основних статей [8, с. 154].

На виконання ст. 40 Конституції, яка надає право громадян направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення було прийнято відповідний нормативно-правовий акт, який законодавчо закріпив таке право.

Крім того, ч. 2 ст. 1 Закону України “Про звернення громадян” надає рівні права звернення зі скаргами та пропозиціями, що стосуються статутної діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій (незалежно від форм власності) із заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів або в разі їх порушення як громадянам України, так і негромадянами [9]. До того ж Закон заборонив відмовляти у прийнятті та розгляді звернення з посиланням на політичні погляди, партійну належність, стать, вік, віросповідання, національність громадянина, незнання мови звернення (ст. 7 [9]).

Відповідно до чинного законодавства, громадкість залучається до сфери охорони правопорядку для сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України та органам виконавчої влади з метою запобігання та припинення адміністративних правопорушень і злочинів, захисту життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань (ст. 1 [10]). Підтвердженням цього є прийнятий у вересні 2011 р. Закон України “Про протидію торгівлі людьми”, в якому ст. 26 передбачає здійснення громадського контролю у сфері протидії цим злочинам, шляхом здійснення нагляду за додержанням міжнародних зобов'язань України у сфері протидії торгівлі людьми; відповідністю діяльності суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії цим злочинам, чинному законодавству; забезпеченням невідворотності покарання за вищевказані злочини. Під час здійснення такого контролю громадські організації та окремі громадяни мають право надавати інформацію щодо порушення законодавства у сфері протидії торгівлі людьми (про виявлені факти такого злочину для подальшого захисту постраждалих осіб); здійснювати моніторинг з цих питань; співпрацювати із суб'єктами, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми, та інформувати населення з цих питань [11].

Чинне законодавство містить норми щодо активного залучення громадкості до заходів щодо запобігання і протидії корупції в частині: повідомлення про виявлені факти вчинення корупційних правопорушень спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції; одержання від органів державної влади та місцевого самоврядування інформації про діяльність щодо запобігання і протидії корупції; замовлення проведення громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів; участі в парламентських слуханнях та інших заходах з питань запобігання і проти-

дії корупції; проведення наукових та соціологічних досліджень з цього питання тощо (ст. 18 [12]). До того ж спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції зобов'язані щороку, не пізніше 10 лютого оприлюднювати інформацію про вжиті заходи щодо протидії таким правопорушенням та про притягнення до відповідальності за їх вчинення винних осіб. Не пізніше 15 квітня готується та оприлюднюється звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції (ст. 19 [12]).

Існує практика залучення громадян до контролю у сфері охорони навколишнього середовища, сутність якого полягає в участі (через громадських інспекторів) у проведенні спільно з працівниками органів державного контролю рейдів та перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями та громадянами законодавства про охорону навколишнього природного середовища, норм екологічної безпеки та використання природних ресурсів; виявленні порушень законодавства з цього питання та притягнення до відповідальності винних осіб (ст. 36 [13]). У рамках цього закону було прийнято ряд нормативно-правових актів з додержання природоохоронного законодавства, яке передбачало здійснення громадського контролю в галузі охорони атмосферного повітря (ст. 30 [14]); за використанням та охороною земель (ст. 21 [15]); у галузі охорони, використання та відтворення рослинного світу (ст. 37 [16]); у галузі охорони, використання і відтворення водних біоресурсів (ст. 22 [17]).

Для контролю за здійсненням заходів, спрямованих на створення сприятливих для життєдіяльності людини умов (тобто благоустрою населених пунктів), також активно залучається громадкість, яка через громадських інспекторів бере участь у проведенні спільно з працівниками органів державного контролю рейдів та перевірок за дотриманням підприємствами, установами, організаціями та громадянами законодавства у сфері благоустрою населених пунктів; виявленні порушень законодавства з цього питання та притягнення до відповідальності винних осіб (ст. 41 [18]). Положення “Про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів” регламентує порядок призначення громадських інспекторів, їх права та обов'язки [19].

Останнім часом все більшого поширення набувають форми громадського контролю у сфері додержання законодавства з питань надання житлово-комунальних послуг. Так, ст. 11 Закону України “Про житлово-комунальні послуги” встановлює обов'язковість проведення громадських слухань, які здійснюються для забезпечення прав населення на одержання інформації

щодо дотримання вимог законодавства, а також стандартів, нормативів, норм і правил у сфері надання житлово-комунальних послуг. Вони проходять у формі залучення органами місцевого самоврядування представників органів самоорганізації населення та членів правлінь об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, житлово-будівельних кооперативів, молодіжних житлових комплексів до участі в обговоренні стану та планів, проектів розвитку, реформування житлово-комунального господарства відповідного населеного пункту [20].

IV. Висновки

Дослідження показали, що громадський контроль є невід'ємною складовою демократичної, правової держави. Він, перш за все, необхідний представникам публічної влади для підвищення ефективності їх діяльності, запобігання діям, які виходять за межі законності й правопорядку. До того ж успішне функціонування будь-якої влади залежить від щільності співпраці із суспільством, що можливо завдяки саме громадському контролю.

Аналіз законодавчої бази дає змогу зробити висновки щодо залучення громадськості до широкого кола питань стосовно: сфери охорони правопорядку; охорони навколишнього середовища; благоустрою населених пунктів; додержання законодавства з питань надання житлово-комунальних послуг. Зарубіжний досвід підтверджує ефективність залучення громадян до розподілу доходів муніципальних бюджетів та планування його основних статей. В Україні така практика не застосовується, хоча вона могла б бути корисною для більш раціонального розподілу місцевих бюджетів та посилення довіри до органів місцевого самоврядування.

Актуальним залишається питання вдосконалення законодавчої бази в частині необхідності розробки та прийняття нормативно-правового акта (Закону України "Про громадський контроль"), який би надав визначення поняттю громадського контролю, врегулював би теоретичні основи його здійснення, встановив процедурні моменти здійснення громадського контролю у вигляді громадських слухань, громадських експертів тощо.

Література

1. Лубкей Н.П. Проблеми здійснення громадського контролю за використанням коштів місцевих бюджетів / Н.П. Лубкей // Наукові записки. Серія: Економіка. – 2010. – Вип. 15. – С. 32–36.
2. Про громадський контроль : проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ppsls.org.ua/uk/2008/06/1132/>.
3. Концепція реформи місцевого самоврядування : проект [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://bizvolnet.org.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=210&Itemid=82.
4. Концепція реформи місцевого самоврядування : проект [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://bizvolnet.org.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=201.
5. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96%E2%F0&p=1287728439146274>.
6. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z970280.html.
8. Бабінова О.О. Розвиток місцевого самоврядування у контексті вдосконалення форм співпраці місцевої влади з населенням: світовий досвід / О.О. Бабінова // Стратегічні пріоритети: науковий журнал. – 2007. – № 4 (5). – С. 150–156.
9. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.
10. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 р. № 1835-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1835-14/print1320657380125489>.
11. Про протидію торгівлі людьми : Закон України від 20.09.2011 р. № 3739-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3739-17>.
12. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-17/print1320657380125489>.
13. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1264-12&p=1297235890149088>.

14. Про охорону атмосферного повітря : Закон України від 16.10.1992 р. № 2707-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2707-12/print1320657380125489>.
15. Про охорону земель : Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/962-15/print1320657380125489>.
16. Про рослинний світ : Закон України від 09.04.1999 р. № 591-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/591-14/print1320657380125489>.
17. Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів : Закон України від 08.07.2011 р. № 3677-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3677-17/print1320657380125489>.
18. Про благоустрій населених пунктів : Закон України від 06.09.2005 р. № 2807-IV. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2807-15/print1320657380125489>.
19. Про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів : положення, затверджене Міністерством будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 16.01.2007 р. № 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0220-07>.
20. Про житлово-комунальні послуги : Закон України 24.06.2004 р. № 1875-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1875-15/print1320657380125489>.

Покатаєв П.С. Здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів

Анотація. У статті розглянуто сутність громадського контролю як однієї із форм державного управління за діяльністю органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів. Шляхом аналізу сучасної законодавчої бази встановлено основні напрями здійснення громадського контролю. Надано пропозиції щодо подальшого розвитку цієї форми участі громадян у здійсненні управління.

Ключові слова: громадський контроль, громадські слухання, звернення громадян, об'єднання громадян.

Покатаев П.С. Осуществление общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления и других субъектов

Аннотация. В статье исследована сущность общественного контроля как одной из форм государственного управления за деятельностью органов местного самоуправления и других субъектов. Путем анализа современной законодательной базы установлены основные направления осуществления общественного контроля. Представлены предложения относительно дальнейшего развития данной формы участия граждан в осуществлении управления.

Ключевые слова: общественный контроль, общественные слушания, обращения граждан, объединения граждан.

Pokatayev P. Public Control Over Activities of Local Authorities and other Entities

Annotation. The article explored the essence of social control as a form of state control over the activities of local governments and other entities. By analyzing current legal framework, set the main directions of public control. Provided suggestions for further development of this form of citizen participation in the implementation of management.

Key words: public control, public hearings, appeals, public associations.

УДК 342.553

ОСОБЛИВОСТІ УТВОРЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ САМОВРЯДУВАННЯ ПОСТКОМУНІСТИЧНИХ ДЕРЖАВ (НА ПРИКЛАДІ ПОЛЬЩІ)

Шпортюк Н.Л.

здобувач Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

I. Вступ

Радикальні суспільні перетворення в Україні надали імпульс для формування місцевого самоврядування як принципово нового для нашої дійсності соціального інституту. Внаслідок цього у свідомості громадян України закріпилася ідея його необхідності для усталеного життя країни, але продовжується дискусія щодо природи й сутності самоврядування, його конкретних форм і територіальної основи для утворення місцевих громад, спроможних власними зусиллями вирішити ті проблеми, які не вирішуються державою. Сучасний процес інституціоналізації локальної демократії в Україні здійснюється наново, адже до виникнення незалежної держави було втрачено традиції самоврядування і наукову теорію його розвитку. З огляду на це слід вказати, що демократичні перетворення викликали розбудову сучасного самоврядування того типу, приклади якого надані державами об'єднаної Європи, передусім Польщею, яка, подібно до України, належить до посткомуністичних держав.

Концепція самоврядування, прийнята для розвинутих держав, виходить з того, що територіальні громади є основним елементом демократичного режиму. У зв'язку з цим існують різні аспекти наукових досліджень принципів і організації територіального устрою Польщі та України як фундаменту самоврядування. Ідейний плюралізм визначив основні напрями наукового пізнання проблеми – ліберальний і радикально-демократичний. І лише в загальному вигляді продовжує існувати марксистська традиція аналізу такої системної реальності, як територіальний устрій Польщі та України.

Зрозуміло, що найбільшу кількість праць з проблеми територіальних перетворень у посткомуністичних країнах присвячено адміністративній реформі в Польщі, де локальна демократія розвивалася швидко. Серед представників ліберального напрямку вивчення проблеми слід назвати англійців Т. Бірна, Є. Коулсона, К. Ліча, Дж. Стюарта і Дж. Чандлера та поляків Б. Завадського, П. Прокопа, Д. Регульського і Є. Русовського.

З

радикально-

демократичних позицій цю проблему проаналізували польські науковці К. Бьох, Є. Висоцька, Г. Горжелак, Д. Заєць, М. Кулеша, С. Лишевський, Б. Майгер, С. Михайловський, З. Новицьки, П. Свяневич, Й. Тарно, англійці Р. Вудворд, Г. Голліс і К. Плоккер, росіяни В. Бутов, Р. Єнгібарян, В. Ігнатов, М. Кривдинський, Г. Лексін та угорці М. Ільнер і Л. Фалтан. Є й поодинокі випадки аналізу проблеми на основі марксистської методології, що репрезентують поляки А. Пекарі і Р. Швед. В Україні ж з радикально-демократичних позицій проблему територіального устрою локальної демократії проаналізували Є. Бабенков, М. Баймуратов, В. Баранчук, О. Батанов, І. Бутко, В. Журавський, Г. Зеленько, О. Іщенко, О. Конотопцев, В. Лісничий, О. Лялюк, М. Марчук, М. Орзіх, А. Павлюк, Л. Прокопенко, Н. Ярмиш та ін.

II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути особливості утворення територіальної організації самоврядування посткомуністичних держав (на прикладі Польщі).

III. Результати

Використання потенціалу саморозвитку місцевих спільнот громадян сприятиме підвищенню економічної активності населення й органів місцевої влади, всебічному залученню до господарського обігу наявних ресурсів і раціоналізації виробничо-соціальної структури територій. Але кожна людина, підприємство, установа діють не лише в галузевій сфері, а й в територіальному просторі. Тому важливо створити ефективну територіальну організацію самоврядування, але спочатку слід встановити, як це відбувається в сусідів, передусім у Польщі, де є умови для підвищення ролі територіальних громад у державному будівництві.

Перший крок до цього Польща здійснила через чітке розмежування предметів відання у вирішенні місцевих справ між територіальними органами політичної влади й органами самоврядування. Для цього вона мала провести адміністративно-територіальну реформу і розмежувати самоврядні одиниці на трьох рівнях – воєводства, повіту та громади нижнього рівня (гміни). Лише після цієї

реформи органи самоврядування як представники територіальних спільнот громадян здобули самостійність у використанні засобів матеріального характеру задля надання послуг місцевим мешканцям.

Адміністративно-територіальні реформи у Польщі та в Україні спрямовані на перебудову територіального устрою як передбаченої законами територіальної організації держави з метою забезпечення найбільш оптимального вирішення завдань суспільства і держави. Здійснюються вони шляхом поділу державної території на частини – територіальні одиниці, які є просторовою основою для утворення і діяльності відповідних органів політичної (державної) влади та органів місцевого самоврядування. Нині розрізняють два основних види територіального устрою. Якщо йдеться про держави з федеративним устроєм, там наявний політико-територіальний устрій. В іншому випадку йдеться про адміністративно-територіальний устрій, який є поділом території держави на частини з адміністративною самостійністю, так само як в Україні та Польщі.

Під час польської адміністративно-територіальної реформи особи, відповідальні за неї, додержувалися принципу, за яким кожна одиниця поділу виступала б ще й одиницею місцевого самоврядування з відповідним обсягом повноважень. Конституція Польщі, що є унітарною державою, як і Україна, містить принципи солідарності, субсидіарності, децентралізації та надання правосуб'єктності місцевим спільнотам.

Сейм ухвалив 05.06.1998 р. три закони стосовно принципів організації територіальної адміністрації: 1) про самоврядування повіту; 2) про самоврядування воєводства; 3) про урядову адміністрацію у воєводстві [1]. Місцеве самоврядування після реформи включає регіональні, повітові і гмінні спільноти [3–5], які відповідають трьом рівням основного територіального поділу держави [6, с. 30–38]. Новий територіальний поділ Третьої Речі Посполитої встановлено законом від 24.07.1998 р. З 01.01.1999 р. введено триланковий територіальний поділ, відповідно до якого Польща ділиться на 16 воєводств, 308 сільських повітів, 65 міських (міста на правах повітів) і 2489 гмін. У всіх одиницях територіального поділу діють представницькі органи самоврядування, ради, обрані на загальних виборах строком на чотири роки.

Процеси реформування системи локальної демократії і всієї системи публічної влади в Польщі, стартові умови яких подібні до українських, пройшли послідовно й успішно. На фоні успіху адміністративно-територіальної реформи в Польщі, яка увійшла до ЄС, не викликає заперечень той

факт, що Україна потребує зміни власного територіального устрою [7, с. 249]. Цей процес зумовлено інтеграційними зусиллями держави з наближенням до європейських стандартів, прагненням удосконалити систему державного управління й підвищити ефективність регіональної політики. Необхідність реформування адміністративно-територіального устрою задекларовано вищими владними інституціями та закріплено в низці важливих документів. Нарешті, існують добре обґрунтовані орієнтири щодо можливої конфігурації системи адміністративно-територіального поділу держави [8]. За основу цих розробок слід взяти й польський досвід. За площею території (312 679 кв. км) Республіка Польща посідає 68-ме місце у світі. Її кордони були встановлені на мирних конференціях, які відбувались після Другої світової війни, однак пізніше зазнавали змін унаслідок обміну прикордонними територіями із сусідніми державами, серед яких була й Україна.

Відомо, що фундаментальною й ефективною зміною в Польщі стало відновлення гмінного самоврядування як перший крок до побудови громадянського суспільства. У Польщі ліквідовано органи державної виконавчої влади на рівні гмін і повітів, завдяки чому місцеве самоврядування здобуло реальну незалежність [9]. Така система довела свою ефективність, тому її найважливіші елементи слід запровадити в Україні, де визнано, що адміністративно-територіальний устрій – територіальна організація держави з поділом її на адміністративні одиниці. А такими одиницями слід вважати частину території держави, що є просторовою основою для організації і діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Відповідно до територіального поділу держави і має функціонувати система вказаних органів на всіх місцевих рівнях [10, с. 599].

Адміністративно-територіальний поділ – необхідна умова організації представницької влади на місцях, тому ради мають бути “прив’язані” до певної територіальної одиниці, під якою розуміється частина території України, що є просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади та самоврядування. Звідси випливає, що представницькі органи адміністративних одиниць, ради, створюються з метою зручності управління на місцях [11, с. 261–262].

Між Польщею та Україною є декілька паралелей щодо розміру місцевих територіальних одиниць. Регіони Польщі подібні за розміром до областей України, а повіти за своїми розмірами трохи більші, ніж райони в Україні (65 міст Польщі зі статусом повітів еквівалентні 130 містам України обласного

значення). Однак є і суттєві відмінності. Так, у Польщі міста зі статусом повітів досить великі (більшість з них налічує щонайменше 100 тис. жителів), і тільки два з них мають населення менше ніж 50 тис. осіб. Однак у Польщі вважають, що кількість міст, які мають статус повітів, дуже велика і має бути зменшена, тим більше, що вони, подібно до України, обслуговують населення оточуючих адміністративних одиниць, що зумовлює проблеми фінансової та адміністративної підзвітності. Але в Україні багато міст обласного значення є меншими і проблема надання послуг у них значна складніша.

Законодавство Польщі своєрідно підійшло до визначення статусу та порядку діяльності тих формувань, які, згідно із законодавством України, визнані органами самоорганізації населення. Польське законодавство називає їх “допоміжними органами”, які створюються в “допоміжних одиницях”. Закон Польщі “Про гмінне самоврядування” у ст. 5 встановив, що самоврядна громада – гміна – “може утворити допоміжні одиниці: сільські округи, райони, селища тощо”. На практиці гмінами створювались і такі допоміжні одиниці, як сільські староства, дільниці й мікрорайони в містах [12, с. 31]. Це впливає із ч. 4 ст. 169 Конституції Республіки Польща, яка встановила, що внутрішній устрій одиниць місцевого самоврядування визначають у межах законів їх розпорядчі органи [13, с. 67]. Однак на рівні Конституції Польщі правовий статус допоміжних органів не визначається.

Допоміжна одиниця може бути утворена лише радою гміни завдяки прийняттю нею окремого рішення. Крім того, рада ухвалює статут цієї одиниці, де визначаються питання організації та сфера діяльності допоміжного органу. Що стосується порядку утворення, об’єднання, поділу, а також ліквідації допоміжних одиниць, то він визначається в статуті гміни. Обов’язковим елементом створення допоміжних одиниць є думка мешканців, які проживають на певній території, висловлена у формі їх ініціативи шляхом подачі відповідної заяви до ради або у формі консультації стосовно ставлення мешканців до ініціативи, висунутою радою гміни. Так, у м. Краків із 750 тис. населенням, за рішенням ради було створено 18 допоміжних дільниць [14]. Польський дослідник Б. Майгер визначає риси таких одиниць таким чином: 1) факультативність їх утворення тільки волею ради; 2) відсутність власних завдань і компетенції; 3) відсутність статусу юридичної особи; 4) брак власних джерел доходів і власного бюджету, внаслідок чого отримання коштів йде за рахунок бюджету гміни (міста); 5) повна залежність від ради гміни; 6) неможливість самостійного створення власних органів; 7) можливість утво-

рення одиниці нижчого рангу в межах конкретної допоміжної одиниці, якщо згоду на це надає рада гміни; 8) законодавче окреслення форм і назв органів; 9) законодавчо встановлений порядок виборів виконавчого органу в селі чи мікрорайону в місті [15, с. 34]. Наведений порядок створення допоміжних органів свідчить, що вони є своєрідним продовженням ради гміни. При цьому Закон Польщі “Про гмінне самоврядування” не регламентує обрання органів допоміжних одиниць. Він вказує лише на те, що сільський староста й члени ради обираються постійними жителями території.

Допоміжні органи не є юридичними особами, і тому їх керівники здійснюють свою діяльність самостійно на підставі доручення, виданого правлінням гміни [16, с. 83]. Вдалі результати дії цих органів, відсутніх в Україні, змушують нас висунути питання про створення таких структур і в нас, але представники політичної влади психологічно не готові до усвідомлення змін у моделі державного устрою. Вони не розуміють нових підходів до функцій, прав, обов’язків, зон відповідальності за стан місцевих справ різними структурами публічної влади, несистемність законодавства з питань перерозподілу повноважень, хоча якість суб’єктно-об’єктних відносин у процесі ефективного муніципального управління пов’язана з виникненням якісно іншого (не радянського) суб’єкта влади. Останній може виникнути лише в результаті громадянського самовизначення, для чого слід проводити реформу адміністративно-територіального устрою України на фоні польського досвіду побудови територіального устрою європейського зразка. У Польщі під час обговорення реформи в 1998 р. було визначено два напрями громадських дебатів – територіальний і функціональний. У першому випадку громадянам через засоби масової інформації демонстрували досягнення картографії в галузі позначення кордонів територіальних одиниць, а в другому – проекти рішень стосовно їх нового статусу.

Не дивно, що увага громадськості та енергія політиків була прикута до нової карти територіального устрою, де в різних комбінаціях креслили повіти невизначеної кількості. У процесах реформування місцевого самоврядування в Польщі беруть активну участь чотири суспільні організації (корпорації): Союз польських метрополій (об’єднує 12 великих міст); Союз польських міст (об’єднує понад 240 середніх міст); Союз польських містечок (об’єднує гміни з населенням менше 40 тис. жителів); Союз сільських гмін (об’єднує більше ніж 350 гмін). Ці організації уклали угоду про інтелектуальну співпрацю і надали на розгляд уряду сумісні звернення. Мета об’єднання – досягти консенсусу по

законодавчих актах у сфері місцевого самоврядування в цілому та його територіальній основі, адже це сприятиме децентралізації публічних фінансів як основній вимозі ЄС до нових членів цієї спільноти [17].

Що стосується функціонального напрямку, то сутність проблеми полягає в організації процесу вирішення нагальних місцевих справ. Щоб уникнути звинувачення в розподілі країни, уряд запропонував змішаний статус нових регіонів за рахунок проголошення принципу співіснування державної адміністрації (аж до губернатора, що призначається прем'єр-міністром) та виборного регіонального уряду. Ще один функціональний напрям реформи звівся до боротьби авторів реформи проти центральної бюрократії стосовно децентралізації, але чиновникам вдалося відкласти децентралізацію багатьох установ. Так, на невизначений час було збережено контроль міністерства культури над багатьма культурними закладами, які слід було передати на баланс повітів. Привід – неможливість для місцевих урядів одержати децентралізовані установи з їх великими боргами. Стан справ змінився на краще, коли парламентська опозиція надала можливість президенту стати учасником законотворчого процесу шляхом реалізації права вето на урядові проекти адміністративно-територіальної реформи. Було створено 16 адміністративних регіонів. Проте є три регіони, занадто слабкі для того, щоб відповідати критеріям, сформульованим у принципах реформи, – Свентокшиське, Любуське та Опольське [18, с. 18].

IV. Висновки

Реформа 1998 р. була підготовлена швидко. Конкретні пропозиції уряду були сформульовані на початку 1998 р., вибори до повіту та регіональних рад відбулися в жовтні, а нові рівні органів влади на місцях запрацювали з 01.01.1999 р. Багато нормативно-законодавчих актів було затверджено в останню хвилину. Так, акт про доходи територіального самоуправління був запропонований на голосування після виборів у жовтні 1998 р., причому уряд та парламент погодилися, що після одного-двох років роботи нової системи буде її суттєвий перегляд. Конкретні положення щодо розподілу компетенції між рівнями уряду, а також між місцевим самоуправлінням і державною адміністрацією були обговорені Парламентом після виборів. Новий акт про доходи територіального самоврядування був обговорений влітку 2001 р.

Нарешті, правоцентристський уряд впровадив “чотири великі реформи”, у тому числі реформу адміністративного устрою Польщі. Цей уряд прийняв рішення про повернення трирівневої системи устрою з великими регіонами та проміжною ланкою – повітом [19,

с. 19]. Юридичні акти адміністративно-територіальної реформи слід аналізувати й оцінювати лише через встановлення того, чи відповідають вони положенням державного устрою, закріпленого Конституцією Речі Посполитої. А там закріплено правило унітарності польської держави (ст. 3), до якого додали принципи розподілу і взаємного врівноваження влади (ст. 10) [6]. Нарешті, корпоративна клаузула (абз. 1 ст. 16) разом з правилом децентралізації публічної влади (абз. 1 ст. 15) закріплює принцип державної філософії, яка спирається на фундамент допомоги і солідарності [20]. Польські конституціоналісти вважають, що територіальна децентралізація не може бути привілеєм регіональних і місцевих громад, а лише головним правилом устрою Речі Посполитої, де “сукупність мешканців основного територіального розподілу становить, у силу права, об'єднання самоврядування” (абз. 1 ст. 16). Територіальна децентралізація стосується не лише правового й адміністративного порядку, а й місцевих і регіональних “об'єднань самоврядування” і зумовлює розподіл відповідальності за вирішення місцевих справ між урядом і громадою. Тому одиниці самоуправління виконують покладені на них публічні завдання “від власного імені і на власну відповідальність” (абз. 2 ст. 16), а цей принцип тотожний принципу, покладеному в основу Конституції України.

Література

1. Ustawa o wyboru wójta, burmistrza, prezydenta miasta z dnia 20 czerwca 2002 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isip.sejm.gov.pl>.
2. Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej. Dz.U.z 1999r. Nr 49, poz. 483.
3. Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isip.sejm.gov.pl>94.
4. Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. [Електронний ресурс] // Dz.U. – 1998. – № 91. – Poz. 578. – Режим доступу: <http://isip.sejm.gov.pl>.
5. Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. [Електронний ресурс] // Dz.U., 1998. – № 91. – Poz. 576. – Режим доступу: <http://isip.sejm.gov.pl>.
6. Zając W. Zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny Polski / W. Zając. – Warszawa, 1999. – 308 s.
7. Моцок В.І. Стратегічне партнерство України та Польщі: приклад взаємодіючого співробітництва / В.І. Моцок // Матеріали IV Буковинської міжнародної історико-краєзнавчої конференції, присвяченої 125-річчю заснування Чернівецького національного університету ім. Юрія Федьковича, 5 жовтня 2000 р. – Чернівці : Золоті литаври, 2001. – С. 249–253.

8. Павлюк А.П. Теоретико-методологические основы экономического районирования Украины : автореф. дис. ... канд. экон. наук / А.П. Павлюк. – К., 1996. – 22 с.
9. Свяневич П. Місцеве самоврядування в Польщі. Стисла історія реформи місцевого самоврядування в Польщі (2001) [Електронний ресурс] / П. Свяневич. – Режим доступу: PS_Laws_repot_2507_ucr.doc.
10. Конституційне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / [за гол. ред. Ю.С. Шемшученка]. – К. : Юрид. думка, 2008. – Т. 2. – 800 с.
11. Кравченко В. До питання щодо напрямів та пріоритетів трансформації системи територіальної організації влади в Україні / В. Кравченко, М. Питцик, В. Яловий // Збірник матеріалів та документів / [наук. ред. М. Пухтинський]. – К., 2005. – С. 261–273.
12. Майгер Б. Місцеве самоврядування Польщі та України. Вибрані юридичні проблеми (правовий стан на 1.10.1999 р.) / Б. Майгер. – Варшава, 1999. – 39 с.
13. Конституция Республики Польша / [пер. с польск. А. Кубика]. – Варшава : Изд-во Сейма, 1997. – 67 с.
14. Krakow. Spacer po dzielnicach. – Krakow, 1998. – 28 s.
15. Majgier B. Samorząd terytorialny Polski i Ukrainy. Wybrane zagadnienia prawne. Stan prawny 1.10.1999 / B. Majgier. – Warszawa, 1999. – 40 s.
16. Про гмінне самоврядування. Закон Республіки Польща від 08.03.1990 р. // Розвиток потенціалу державного сектору для прискорення реформ в Україні. – К., 2000. – С. 67–91.
17. Корицька Е. Характеристика та сутність основних моделей місцевого самоврядування на прикладах розвинутих країн світу [Електронний ресурс] / Е. Корицька. – Режим доступу: 28.pdf-Adobe Reader.
18. Gorzelak G. Reforms in Poland / [Gorzelak G., Jałowiecki B., Woodward R. etc.]. – Warsaw : EUROREG-CASE, 1999.
19. Gorzelak G. Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń / G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Stec. – Warsaw : EUROREG-ISP-Wyd. Naukowe Scholar, 2001.
20. Кулеша М. Реформа публичной администрации в Польше (1989–1999 гг). Идеи и люди [Електронний ресурс] / М. Кулеша. – Режим доступу: <http://www.yabloko.ru/Themes/SG/poland89–99.html>.

Шпортюк Н.Л. Особливості утворення територіальної організації самоврядування посткомуністичних держав (на прикладі Польщі)

Анотація. Проаналізовано основні закономірності побудови територіального устрою посткомуністичних держав як просторової основи для розвитку локальної демократії в сучасних умовах глобалізації на прикладі Польської Республіки.

Ключові слова: місцеве самоврядування, регіони, адміністративна реформа, децентралізація.

Шпортюк Н.Л. Особенности образования территориальной организации самоуправления посткоммунистических государств (на примере Польши)

Аннотация. Проанализированы основные закономерности построения территориального устройства посткоммунистических государств как пространственной основы для развития локальной демократии в современных условиях глобализации на примере Польской Республики.

Ключевые слова: местное самоуправление, регионы, административная реформа, децентрализация.

Shportiuk N. Features of the Formation of Territorial Governments Post-communist States (Polish Case)

Annotation. Analysis of basic patterns of territorial organization of post-communist countries for the development of local democracy in the modern conditions of globalization on the example of the Polish Republic.

Key words: local government, regions, administrative reform, decentralization.

СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 331

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ПРАЦІ ІНВАЛІДІВ

Кузьменко С.Г.

кандидат юридичних наук, доцент
Донецький юридичний інститут МВС України

I. Вступ

Законодавча система України гарантує інвалідам разом з іншими громадянами загальнодоступність і безкоштовність загальної та початкової освіти, а також на конкурсній основі середньої й вищої професійної освіти, що є передумовою трудової зайнятості, встановлює рівність права на працю. Водночас держава, яка увійшла до системи ринкової економіки, не гарантує своїм громадянам повної трудової зайнятості. Безробіття – неодмінний елемент ринкової економіки, що стосується, насамперед, слабозахислених категорій громадян, до яких належать і інваліди.

За визначенням законодавства, “зайнятість – це діяльність громадян, пов’язана із задоволенням особистих і громадських потреб, що не суперечать законодавству України, і яка приносить, як правило, їм заробіток, трудовий дохід”, і далі “...громадянам належить виняткове право розпоряджатися своїми здібностями до виробничої, творчої праці”. На думку О. Колеснікової, “...трудова діяльність – це головний бік зайнятості, її реалізація, через яку вона розвивається”, “...поняття “зайнятість” відбиває процес залучення працівника до господарської та іншої, не забороненої законом діяльності, і безпосередню його участь у цій діяльності” [1, с. 46].

Водночас потрібно визнати, що свобода вибору виду зайнятості інвалідів обмежена, передусім, станом їх здоров’я й пов’язаним з ним обмеженням у професійній мобільності, що є найважливішою умовою підвищення конкурентоспроможності на сучасному ринку праці.

Питанням зайнятості населення та ринку праці в Україні присвячено праці С. Дробішевої, І. Дубініної, В. Кондрашкіна, І. Терюханової [2–5] та ін. Однак потребують більш детального дослідження питання державного регулювання ринку праці інвалідів.

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення ролі держави в регулюванні ринку праці інвалідів.

III. Результати

В умовах соціалістичного господарювання зайнятість інвалідів забезпечувалася в основному на закритих виробництвах і внутрішніх ринках праці. Внутрішній ринок праці характеризується рухом кадрів усередині підприємства, де регулювання праці ґрунтується на гарантіях зайнятості й стимулювання тривалого стажу роботи на підприємстві, а класифікація робіт – на взаємозв’язку робочих місць і підвищенні професійно-кваліфікаційного рівня працівника.

Загальна, тобто повна, зайнятість соціалістичного періоду ґрунтувалася на повному державному регулюванні ринку праці.

Ринкова економіка, до якої прагне Україна, має не лише позитивні тенденції (регулювання попиту і пропозиції, підвищення якості продукції тощо), а й негативні: ринкова економіка не покликана вирішувати соціальні питання – вони повинні залишатися прерогативою держави.

Ринок праці – це один зі специфічних різновидів ринку, він “характеризує систему соціально-трудова відносин з приводу задоволення потреби економіки в робочій силі і реалізації громадянами права на працю, здійснюваних за допомогою обміну на основі попиту і пропозиції (відповідно до робочої сили й робочих місць)” [3].

В умовах ринкової конкуренції підприємства, особливо малі та середні, прагнуть позбавитися малоефективних кадрів, якими є інваліди, не маючи можливості або не бажаючи якісно їх покращувати. Кількість виробничих підприємств, товариств інвалідів скорочується, не витримуючи конкуренції. Відбувається масове вивільнення інвалідів і вихід їх на зовнішній ринок. Зовнішній ринок передбачає наявність в осіб, які шукають роботу, професій, які могли б бути затребувані працедавцями.

На зовнішньому ринку праці регулювання виробничих відносин зосереджується на жорсткій класифікації робіт, чітких межах змісту кожної роботи.

Виходячи на відкритий ринок праці, інваліди потрапляють в умови жорсткої конкуренції. Працедавець зацікавлений у наймі робочої сили вищої якості, тим більше, що в умовах сучасного ринку праці пропозиція робочої сили значно перевищує попит.

За наявним ранжуванням виокремлюють такі види безробіття: природне, у тому числі фрикційне, вимушене (у тому числі технологічне, структурне), циклічне, приховане, оптимальне, інституційне, добровільне, тривале, застійне.

Безробіття будь-якого з названих вище видів торкається інвалідів. Крім того, є безробіття, властиве тільки інвалідам, – це різновид вимушеного безробіття, що виникло через показники здоров'я й соціальної дезадаптованості.

Схема відновлення трудового потенціалу такого безробітного будується на принципах, по-перше, соціальної адаптації; по-друге, професійної реабілітації.

Як бачимо, при будь-якому виді безробіття для інвалідів головною ланкою технології залучення до трудової діяльності залишається соціально-професійна реабілітація, що передбачає профорієнтацію, відновлення й коригування функцій, допрофесійну підготовку та професійне навчання.

Відповідно до законодавства України [6–8], гарантії трудової зайнятості надаються інвалідам за допомогою таких спеціальних заходів, що сприяють підвищенню їх конкурентоспроможності на ринку праці:

- проведення пільгової фінансово-кредитної політики щодо спеціалізованих підприємств, які використовують працю інвалідів, підприємств, установ, організацій громадських об'єднань інвалідів;
- установа на підприємствах, в установах, в організаціях, незалежно від форм власності, квоти для прийому на роботу інвалідів і мінімальної кількості спеціальних робочих місць для інвалідів;
- резервування робочих місць за професіями, що найбільше відповідають працевлаштуванню інвалідів;
- стимулювання створення підприємствами, установами, організаціями додаткових робочих місць (у тому числі спеціальних) для працевлаштування інвалідів.

Прийнятий підхід повністю збігається з наявною міжнародною практикою.

Стандартні правила забезпечення рівних можливостей для інвалідів, будучи міжнародним документом, який відображає політику зайнятості прогресивного співтовари-

ства країн, щодо інвалідів рекомендують: “В усіх випадках переслідувати мету працевлаштування інвалідів в умовах вільного ринку праці” [9].

Державі вони відводять провідну роль у реалізації цієї політики: “Державам треба активно підтримувати вихід інвалідів на вільний ринок праці”, і “лише як варіант працевлаштування інвалідів, які не можуть влаштуватися на роботу в умовах вільного ринку, пропонують створення невеликих господарських одиниць, що представляють гарантоване або забезпечене відповідними засобами працевлаштування”.

Увага Генеральної Асамблеї ООН до питань зайнятості інвалідів свідчить про всевітню проблему використання потенційної робочої сили інвалідів, прагнення до зменшення коштів на надання “пасивної” допомоги у вигляді компенсаційних виплат.

При загальній повній сумісності українського й міжнародного законодавства доводиться констатувати, що правове регулювання питань зайнятості інвалідів в Україні до кінця чітко не визначене, наприклад, як основна форма гарантії працевлаштування повсюдно використовується професійна реабілітація. В Україні закон про реабілітацію інвалідів не ухвалений.

Державні органи не проводять атестації робочих місць відповідно до реабілітаційного стандарту інвалідів і не мають реальних важелів дії на підприємстві у частині адаптації робочих місць до специфічних особливостей інвалідів. Працедавці не бачать економічної зацікавленості у створенні таких місць і навіть якщо б спробували створювати спеціалізовані робочі місця для працевлаштування інвалідів, то для цього їм були б потрібні не лише додаткові кошти, а й спеціальні знання та інженерні рішення для адаптації основного та допоміжного устаткування, технологічного й організаційного оснащення.

Залучення інвалідів до сфери зайнятості потребує створення на підприємствах відповідного середовища життєдіяльності, забезпечення доступності соціальної інфраструктури.

Система квотування, на наш погляд, не повинна зводитися до надання працедавцями списку вільних вакантних місць. Необхідно квотувати робочі місця за ознакою виду зайнятості, відповідної для інвалідів з певними функціональними порушеннями. У нормативних актах, що розробляються, доцільно передбачити положення, які розширюють систему працевлаштування за призначенням, що сприяла б закріпленню певних видів зайнятості за інвалідами, тобто резервування специфічних посад для інвалідів у галузях виробництва, громадських службах тощо, які забезпечують пріоритети й переваги для певних груп інвалідів.

Перенесення центра тяжіння соціального захисту інвалідів з надання державної допомоги на реабілітацію, створення з її допомогою умов для трудової діяльності й отримання інвалідами трудових джерел прибутків у нових умовах соціально-економічного розвитку видається основною стратегічною лінією у формуванні регіональної системи сприяння зайнятості інвалідів на ринку праці. Досягненню цього, на нашу думку, сприяє посилення державного впливу на зайнятість інвалідів, створення рівних умов для залучення інвалідів до трудової зайнятості.

Суть зайнятості інвалідів розглядається з таких позицій:

- продуктивної праці, умовою якої є організація процесу виробництва, де працівник сполучений із засобами виробництва;
- споживання – як реалізації працезабезпеченості, унаслідок чого послуги, які надаються, винагороджуються матеріально;
- поділу праці – що розглядається як закріплення певного працівника за певною сферою діяльності.

У підходах до питання про державний вплив на процес зайнятості і стан ринку праці погляди учених відрізняються.

Більшість українських учених сходяться на тому, що в перехідний період дія держави на ринок праці має бути посилена, передусім за допомогою розвитку активних напрямів політики сприяння зайнятості. Нова модель регулювання зайнятості на ринку праці має бути заснована на поєднанні ринкових принципів і активної участі держави в регламентації функціонування ринку праці в напрямі соціального захисту громадян від наслідків безробіття, у прискоренні адаптації населення до вимог ринкової економіки. Йдеться про все населення, у тому числі й найвразливіші соціальні верстви, до яких для прискорення адаптації потрібний спеціальний підхід, передбачений у спеціальних програмах зайнятості.

Багато країн наприкінці 1980-х – початку 1990-х рр. з метою державного регулювання питань зайнятості впроваджують у практику розробку державних програм сприяння зайнятості, при цьому враховується специфіка й сегментованість ринку праці, створюються цільові програми “активних” форм сприяння зайнятості для молоді, жінок, інвалідів. Для інвалідів програми передбачають підготовку до праці: професійна орієнтація, інформування, профпідготовка, адаптаційні програми, квотування робочих місць, підтримка працедавців, що приводить до пом’якшення ситуації з безробіттям особливо нужденної категорії громадян.

Принципом державної стратегії на ринку праці повинні стати підтримка ефективної зайнятості, створення нових робочих місць, зниження потреби в них населення, запобі-

гання негативним явищем, пов’язаним з безробіттям, створення сучасної системи соціального захисту, у тому числі від безробіття.

Дотримання прав інвалідів в Україні на сьогодні знаходиться швидше в декларативній площині, ніж у практичній. При цьому дотепер, а з початку зміни шляху розвитку країни пройшли два десятиріччя, не розроблено концепцію та стратегію побудови майбутнього суспільства, не позначено шляхи соціального захисту населення. Повністю копіювати законодавство економічно розвинутих країн у сфері соціального захисту однієї з найвразливіших категорій громадян означає приректи прийняті законодавчі акти на повне або часткове невиконання. Звідси випливає, що в умовах нинішнього періоду потрібно виробити власну концепцію напряду реформ щодо соціального захисту інвалідів і залучення їх до трудової діяльності. Оскільки життєдіяльність інвалідів, як і кожної людини, виявляється в усіх сферах соціуму, то ці реформи повинні торкнутися всієї соціальної інфраструктури. Тільки держава спроможна провести збалансовані реформи у сфері економічної підтримки інвалідів і забезпечення дотримання їх прав і свобод, рівних з іншими членами суспільства. Лише держава може бути одночасно ініціатором реформ і відповідальною за їх реалізацію.

По-перше, тому що тільки держава може провести політику зайнятості інвалідів за допомогою економічних і податкових пільг для працедавців з метою розвитку спеціальних робочих місць. Одночасно тільки держава здатна жорстко проконтролювати виконання позиції законодавства про квотування робочих місць і пред’явити економічні санкції в разі відхилення від установлених нормативів.

По-друге, саме держава, маючи значну частку державної власності, є видатним працедавцем. Через цю обставину вона сама стає виконавцем законодавства в частині надання інвалідам права на працю й сама повинна забезпечити це право шляхом надання робочих місць у державному секторі виробництва.

По-третє, не лише в державному, а й у недержавному секторі значний вплив держави, зокрема у сфері підтримки малого підприємництва, проведенні лояльної податкової політики – все це сприяє розширенню системи робочих місць, а водночас розширенню можливостей інвалідів отримати відповідну роботу.

По-четверте, держава є законодавцем і гарантом виконання законодавства. Лише вона спроможна збалансувати інтереси працедавців та інвалідів в отриманні відповідної роботи та створенні умов для професійно-виробничої адаптації на робочому місці.

По-п'яте, процес відновлення реабілітаційного потенціалу передбачає широке використання технічних засобів реабілітації. Сучасні технічні засоби мають високу технологічність, а сучасні ортези й протези, виготовлені на основі електронно-обчислювальних систем, мають значну наукоємність. Розробка та виробництво цих технічних пристосувань і пристроїв від простих до найбільш складних нині можливі тільки за підтримки держави. Будучи розпорядником бюджетних коштів, державних фондів пенсійного й соціального страхування, вона має право спрямовувати кошти на розвиток наукоємних реабілітаційних технологій і виробництв.

По-шосте, претендуючи на міжнародній арені на роль країни, яка поділяє гуманістичні ідеї, і визнаючи людину вищою суспільною цінністю, держава повинна визнавати права всіх громадян, піклуватися про осіб, які найбільше потребують соціального захисту, якими є інваліди.

Для інвалідів основною умовою реалізації права на працю є законодавче надання гарантій на відновлення трудового потенціалу. Створення й розвиток системи відновлення трудового потенціалу інвалідів, що об'єднує установи різного відомчого підпорядкування, діяльність яких координується за допомогою різнорівневих програм сприяння зайнятості та соціального захисту інвалідів, спроможна забезпечити лише держава.

IV. Висновки

Таким чином, інтереси інвалідів повинні враховуватися в будь-яких програмних документах, що формуються на державному й регіональному рівнях, які стосуються розвитку науки й наукових розробок, розвитку житлового фонду, містобудування, соціально-економічного розвитку тощо.

Висуваючи як стратегічний напрям соціального захисту інвалідів послідовне створення та реалізацію різнорівневих комплексних програм, що мають за головну складову сприяння їх зайнятості, маємо на увазі необхідність системного підходу до проведення послідовної, планомірної й скоординованої політики підтримки цієї частини населення на державному, регіональному, а також відомчому рівнях.

Досвід практичної роботи в центрі професійної та медико-соціальної реабілітації

інвалідів показує, що не кожен інвалід, який виходить на ринок праці, через наявні порушення психофізіологічних функцій спроможний достатньою мірою адаптуватися до середовища життєдіяльності й виконання трудових операцій, навіть на закритих підприємствах, без проведення спеціальних реабілітаційних і адаптаційних заходів до видів та умов праці, соціального середовища. Так само, як неможливо створити середовище, що задовольняє потреби інвалідів з будь-яким захворюванням. Оптимальним вирішенням може стати системний підхід до дії як на особу інваліда, так і на його довкілля з метою нівеляції невідповідностей.

Література

1. Колесникова О.А. Эффективность региональной системы управления занятостью населения / О.А. Колесникова. – Воронеж : ВГУ, 2000. – С. 46.
2. Дробышева С. Отношение к инвалидам – показатель нравственного здоровья общества / С. Дробышева // Человек и труд. – 2003. – № 10. – С. 12–15.
3. Дубинина И.А. Современные проблемы трудовой занятости инвалидов / И.А. Дубинина // Клинические и социальные спектры профилактики инвалидности и реабилитации. – СПб. : ЛИУВЭК, 1992. – С. 16.
4. Кондрашкин В. Профессиональная реабилитация инвалидов / В. Кондрашкин // Человеческие ресурсы. – 2002. – № 4. – С. 34–37.
5. Терюханова І. Зайнятість інвалідів: реалії та перспективи / І. Терюханова // Україна: аспекти праці. – 2007. – № 1. – С. 27–32.
6. Конституция (Основной закон) СССР. – 1997. – Ст. 60.
7. Справочник документов по ВТЭ и трудоустройству инвалидов. – Л. : Медицина, 1981. – С. 20.
8. Положення про робоче місце інвалідів і про порядок працевлаштування інвалідів : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.05.1995 р. № 314.
9. Стандартні правила забезпечення рівних можливостей для інвалідів. – ООН, 1994. – Правило 7. – П. 7. – С. 49.

Кузьменко С.Г. Державне регулювання ринку праці інвалідів

Анотація. У статті визначено роль держави в регулюванні ринку праці інвалідів. Розглянуто суть зайнятості інвалідів.

Ключові слова: державне регулювання, ринок праці, зайнятість інвалідів.

Кузьменко С.Г. Государственное регулирование рынка труда инвалидов

Аннотация. В статье определена роль государства в регулировании рынка труда инвалидов. Рассмотрена сущность занятости инвалидов.

Ключевые слова: государственное регулирование, рынок труда, занятость инвалидов.

Kuzmenko S. Government Regulation of Disabled Persons Labour Market

Annotation. *The article defined government's role in labor market regulation with disabled persons. Considered nature employment of disabled persons.*

Key words: *government regulation, labor market, employment of the disabled persons.*

ДО УВАГИ АВТОРІВ

Вимоги до авторських оригіналів статей,
поданих до науково-виробничого журналу “Держава та регіони”

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**):

УДК;

Анотація українською, російською та англійською мовами (до 100 слів);

Ключові слова українською, російською та англійською мовами (3–10 слів);

I. Вступ (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями; аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано вирішення даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується подана стаття).

II. Постановка завдання (формулювання цілей статті).

III. Результати (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів).

IV. Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому науковому напрямі.

Література за алфавітом (оформляти слід згідно з вимогами бібліографічних описів).

Підпис автора і дата.

3. Технічні вимоги до оформлення статей

Стаття має бути набрана в текстовому редакторі Microsoft Word. Поля з усіх боків – 20 мм. Шрифт – Times New Roman 14 з інтервалом 1,5. Кількість таблиць, формул та ілюстрацій має бути мінімальною і застосовуватися у статті лише тоді, коли це значно покращує її зміст порівняно з текстовою формою викладу. Посилання на літературу подавати безпосередньо в тексті у квадратних дужках, зазначаючи порядковий номер джерела, під яким воно внесено до списку літератури, та через кому конкретну сторінку.

4. Якщо рукопис статті підготовлено у співавторстві, то на окремому аркуші слід чітко визначити особистий внесок кожного автора у створення рукопису та засвідчити це своїми підписами.

5. Паперовий варіант, підписаний автором, ідентичний набраному в електронному варіанті, завірена **рецензія** доктора наук відповідного профілю (крім випадків, коли автор сам має науковий ступінь доктора наук), **довідка** про автора на окремому аркуші (прізвище, ім'я, по батькові повністю, відповідно до паспортних даних, адреса, телефони з кодом міста, науковий ступінь, вчене звання, посада, установа), копія документа про **сплату** (25 грн за сторінку) передаються відповідальному редакторові або надсилаються за адресою: 69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70-Б, КПУ, редакція журналу “Держава та регіони”.

6. Гроші треба перераховувати за реквізитами:

КПУ / Філія АБ “Південний”

р/р 26002310022201 / ОКПО 19278502 / МФО 313753

За друк статті у науково-виробничому журналі “Держава та регіони”.