

Держава та регіони

Серія:
Державне управління
2009 р., № 1



Науково-виробничий журнал

Голова редакційної ради: **В.Л. Корінєв**,
доктор економічних наук, професор

Головний редактор:

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

Редакційна колегія:

В.Л. Пілюшенко, член-кореспондент НАН України
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
М.В. Гаман, доктор наук з державного управління, професор
А.О. Дегтяр, доктор наук з державного управління, професор
В.В. Дорофієнко, доктор наук з державного управління, професор
М.Х. Корецький, доктор наук з державного управління, професор
О.Я. Лазор, доктор наук з державного управління, професор
В.М. Лобас, доктор наук з державного управління, професор
А.В. Мерзляк, 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
І.В. Розпутенко, доктор наук з державного управління, професор
С.М. Серьогін, доктор наук з державного управління, професор
В.О. Шамрай, доктор наук з державного управління, професор
О.С. Шаптала, доктор наук з державного управління, професор
Ю.П. Шаров, доктор наук з державного управління, професор

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

Редактори: **А.О. Бессараб**, **Г.І. Гутман**, **С.А. Козиряцька**

Технічне редагування

та комп'ютерна верстка: **О.О. Івченко**

Дизайн обкладинки: **Я.В. Зоська**

виходить щоквартально

Журнал включено до переліку фахових
видань згідно з Додатком до постанови
ВАК України від 04.07.2006 р. № 1-05/7

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
28 січня 2009 р., протокол № 5

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) 220-10-06, 63-99-73

Здано до набору 08.01.2009.

Підписано до друку 20.03.2009.

Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 01-09Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

ISSN 1813-3401

© Класичний приватний університет, 2009

ЗМІСТ

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ФАКТОРІВ ВПЛИВУ НА ЗОВНІШНІЙ ДЕРЖАВНИЙ БОРГ УКРАЇНИ.....	5
<i>Акчуріна Ю.М.</i>	
ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ОБҐРУНТУВАННЯ СУТНОСТІ ПОНЯТТЯ СОЦІАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА.....	10
<i>Алексейчук В.В.</i>	
ІНДИВІДУАЛЬНО ОРІЄНТОВАНА СКЛАДОВА ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ ПІДТРИМКИ ДІЛОВОЇ АКТИВНОСТІ НАСЕЛЕННЯ: ГЕНЕЗА ТА РОЗВИТОК.....	13
<i>Ахмедова О.О.</i>	
СОЦІАЛЬНІ КОМУНІКАЦІЇ В КОНТЕКСТІ СТАНОВЛЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ	17
<i>Березенко В.В.</i>	
ПРОБЛЕМИ БЮДЖЕТНОГО ІНВЕСТУВАННЯ СФЕРИ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА	21
<i>Бікулов Д.Т.</i>	
НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ РОЗРОБКИ РЕГІОНАЛЬНИХ ПРОГРАМ РОЗВИТКУ АПК.....	23
<i>Болдуєв М.В.</i>	
СОЦІАЛЬНЕ САМОПОЧУТТЯ ІНВАЛІДІВ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ПРОБЛЕМИ ЗАЙНЯТОСТІ	29
<i>Боровська Я.О.</i>	
ДЕРЖАВНЕ СТИМУЛЮВАННЯ СТВОРЕННЯ РОБОЧИХ МІСЦЬ.....	33
<i>Бражко О.В.</i>	
ВЗАЄМОДІЯ ОСНОВНИХ ЕЛЕМЕНТІВ КАР'ЄРНОГО ПРОЦЕСУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ	39
<i>Варакіна Н.О.</i>	
ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ З МОЛОДДЮ В УКРАЇНІ	43
<i>Василишина С.О.</i>	
РОЛЬ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАТИВНИХ ТЕХНОЛОГІЙ У ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ	48
<i>Головій В.М.</i>	
ПРО ПРАКТИКУ ВПРОВАДЖЕННЯ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ В ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ КУЛЬТУРИ В УКРАЇНІ НА ПОЧАТКУ ХХІ СТОЛІТТЯ.....	52
<i>Груздова К.Є.</i>	
ВПЛИВ СТАНУ РЕКРЕАЦІЙНО-ТУРИСТИЧНОЇ СФЕРИ НА РОЗВИТОК РЕГІОНІВ УКРАЇНИ	55
<i>Гурбик Ю.Ю.</i>	
МЕХАНІЗМИ НАДАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	59
<i>Журба О.В.</i>	
ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНФРАСТРУКТУРИ ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ.....	64
<i>Захарова С.Г.</i>	
НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ.....	70
<i>Збукар В.П.</i>	
ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПНОСТІ ЖИТЛА.....	74
<i>Киричук Ю.Л.</i>	
МІЖНАРОДНІ ПРОЦЕСИ В СИСТЕМІ ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	78
<i>Кіктенко О.В.</i>	
МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ДЕПРЕСИВНИХ ТЕРИТОРІЙ.....	82
<i>Кобізька А.В.</i>	

РОЗВИТОК ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ В ЗАКЛАДАХ СИСТЕМИ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ.....	86
<i>Кобченко Л.С.</i>	
ПОЛІТИЧНА МОДЕРНІЗАЦІЯ ЯК ЧИННИК ЛЕГІТИМАЦІЇ ПОЛІТИЧНОЇ ВЛАДИ	91
<i>Козенко Р.В.</i>	
СУЧАСНІ МЕХАНІЗМИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ	94
<i>Колосюк А.А.</i>	
СТАН І НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОГО ВПЛИВУ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ІНФРАСТРУКТУРОЮ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ПІД ЖИТЛОВЕ БУДІВНИЦТВО.....	100
<i>Кошева А.М.</i>	
ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЛІКАРСЬКИМИ ЗАСОБАМИ ПІЛЬГОВИХ КАТЕГОРІЙ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ	104
<i>Кряж М.С.</i>	
МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУСПІЛЬНОЇ ПІДТРИМКИ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ СТРУКТУРИ УКРАЇНИ	108
<i>Кучабський О.Г.</i>	
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ВНУТРІШНЬОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В АПК УКРАЇНИ.....	115
<i>Латинін М.А., Хмельков А.В.</i>	
РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК ХАРЧОВОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ	121
<i>Малофеев Т.Р.</i>	
ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ	127
<i>Меленюк В.О.</i>	
ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТРУДОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ПІДПРИЄМСТВ РЕГІОНУ	134
<i>Миколайчук М.М.</i>	
МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ	139
<i>Монаєнко А.О.</i>	
АНАЛІЗ ДОСВІДУ РОБОТИ НЕДЕРЖАВНИХ ПЕНСІЙНИХ ФОНДІВ	143
<i>Надточій А.О.</i>	
СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ СТРУКТУРНИХ ТА ІНСТИТУЦІЙНИХ РЕФОРМ НА МІЖРЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ В ЕКОНОМІЧНІЙ СФЕРІ.....	147
<i>Омаров А.Е.</i>	
СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ НА ПІДПРИЄМСТВАХ	152
<i>Педак І.С.</i>	
ГЕНЕЗИС РОЗУМІННЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ ЦІННОСТЕЙ У ПОЛІТИЧНІЙ ФІЛОСОФІЇ ВІД ЧАСІВ АНТИЧНОСТІ ДО ЕПОХИ ВІДРОДЖЕННЯ	155
<i>Радченко О.В.</i>	
ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВОСЛАВНОЇ ЦЕРКВИ В ДЕМОКРАТИЧНОМУ СУСПІЛЬСТВІ.....	160
<i>Рябко І.В.</i>	
РОЛЬ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ.....	164
<i>Семенова О.Ю.</i>	
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ НЕДЕРЖАВНОГО ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ	167
<i>Статівка Н.В., Вечирко Н.В.</i>	
СУТНІСТЬ ПОНЯТТЯ “ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ”	171
<i>Тарабан С.В.</i>	
ЗАВДАННЯ І ПРИНЦИПИ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ОСВІТИ	175
<i>Тягушева О.Г.</i>	
ДЕРЖАВНІ ПРОГРАМИ У СФЕРІ ЗАЙНЯТОСТІ МОЛОДІ В УКРАЇНІ (1990–2008 роки)	180
<i>Хохрякова І.В.</i>	

РОЗВИТОК І ОРГАНІЗАЦІЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В СФЕРІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН УКРАЇНИ	187
<i>Цимбаленко Я.Ю.</i>	
УДОСКОНАЛЕННЯ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ	191
<i>Шевченко С.О.</i>	
РОЛЬ КОРПОРАТИВНОЇ КУЛЬТУРИ (ЗАХОДУ) У ДОСЯГНЕННІ СТРАТЕГІЧНИХ ЗАВДАНЬ ОРГАНІЗАЦІЇ (КОМПАНІЇ)	197
<i>Шилова В.И.</i>	
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД У РЕГУЛЮВАННІ ТУРИЗМУ	201
<i>Шупік Б.В.</i>	

УДК 336.58

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ФАКТОРІВ ВПЛИВУ НА ЗОВНІШНІЙ ДЕРЖАВНИЙ БОРГ УКРАЇНИ

Акчуріна Ю.М.

кандидат економічних наук, доцент
Класичний приватний університет

Annotation

In the article investigational problems of exposure and influence of basic factors which take part in the process of forming of external national debt, generalized going near classification of factors of influence.

Анотація

У статті досліджено проблеми виявлення та впливу основних чинників, які беруть участь у процесі формування зовнішнього державного боргу, узагальнено підходи до класифікації факторів впливу.

Ключові слова

Державний борг, дефіцит бюджету, фінансові потоки, фінансовий ринок.

I. Вступ

Управління та обслуговування державного боргу є одним з пріоритетних завдань фінансової політики держави, важливою умовою стабільності її фінансової системи. Ефективне управління боргом на всіх етапах та виявлення факторів впливу на нього дасть змогу уникнути кризових боргових ситуацій і перевантаження видаткової частини державного бюджету в розрізі витрат на обслуговування державного боргу, сприятиме забезпеченню стабілізації соціально-економічної ситуації та розвитку економіки України.

Важливе значення місця та ролі державного кредиту у фінансовій системі держави зумовило постійну увагу дослідників до різних проблем його функціонування. Теоретичним засадам функціонування та практиці використання державного кредиту присвятили свої наукові праці видатні українські вчені: В. Базилевич, О. Барановський, Н. Зражевська, І. Лютий, В. Міщенко, О. Кузьменко та ін. Проте на практиці використовується декілька методологічних підходів до визначення величини державного боргу, що призводить до різноманітних рекомендацій та класифікацій впливу.

II. Постановка завдання:

- провести аналіз основних причин виникнення дефіциту бюджету;
- виявити основні фактори впливу на формування зовнішнього державного боргу;

- класифікувати чинники впливу на процеси формування зовнішнього державного боргу.

III. Результати

У вітчизняній та зарубіжній літературі існує багато визначень категорії “зовнішній борг” та “зовнішня заборгованість”. Таким чином, враховуючи розглянуті визначення категорії “зовнішній державний борг”, спираємося на визначення цієї категорії: зовнішній державний борг – сукупність зобов'язань органів державної влади всіх рівнів перед нерезидентами за непогашеними позиками та нарахованими відсотками, а також зобов'язань підприємств, гарантованих органами державної влади [3].

На практиці використовується ряд методологічних підходів до визначення величини державного боргу, що відрізняються набором зобов'язань, які враховуються в складі боргу, а також набором суб'єктів, зобов'язання яких враховуються.

Найбільш повний набір зобов'язань, що враховуються при визначенні державного боргу, включає: зобов'язання за залученими кредитами, зобов'язання за випущеними цінними паперами, зобов'язання з торговельних операцій (комерційний кредит). Найбільш повний набір суб'єктів зобов'язань, що враховуються при визначенні державного боргу, включає: органи державної влади, органи місцевого самоврядування, комерційні підприємства, зобов'язання яких гарантовані державними та муніципальними органами влади.

В Україні, згідно з Бюджетним кодексом, право на здійснення державних позик у межах і на умовах, передбачених законом про Державний бюджет України, належить державі в особі Міністра фінансів України за дорученням Кабінету Міністрів України. Виключно Верховна Рада Автономної Республіки Крим та міські ради мають право здійснювати внутрішні позики. Зовнішні позики можуть здійснювати лише міські ради міст з кількістю населення понад 800 тис. мешканців, за офіційними даними державної статистики на час ухвалення рішення про здійснення позик. Міністр фінансів України з метою економії коштів та ефективності їх використання має право вибрати кредитора,

вид позики й валюту запозичення. Кабінет Міністрів України в особі Міністра фінансів України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим в особі Міністра фінансів Автономної Республіки Крим та міські ради в особі керівників їх виконавчих органів можуть надавати гарантії щодо виконання боргових зобов'язань суб'єктам виключно в межах повноважень, установлених відповідно законом про Державний бюджет України чи рішенням про місцевий бюджет.

В організаційно-правовому аспекті відносини щодо формування, трансформації й повернення державного боргу не відрізняються від традиційних форм фінансових відносин, пов'язаних з комерційним і фінансовим кредитуванням чи обігом цінних паперів. Однак особливості міжнародних економічних зв'язків визначають специфіку відносин стосовно формування й управління зовнішнім боргом, що відрізняє їх від аналогічних відносин на внутрішньому ринку [2].

Сутність відносин щодо зовнішнього боргу розкривається через специфічні характеристики цих відносин, що відрізняють їх від боргових відносин між резидентами однієї країни. Ці специфічні особливості зумовлені економічними, політичними та правовими відмінностями позичальника та кредитора, а також взаємозв'язком зовнішнього боргу з державним бюджетом і платіжним балансом.

Основною особливістю використання зовнішніх позикових засобів, на відміну від внутрішніх, для країни-дебітора є: більш сильна позиція кредитора в переговорному процесі. Погіршення політичної кон'юнктури може підірвати можливості країни з виплати зовнішньої заборгованості; при фінансуванні із зовнішнього джерела необхідно враховувати вплив ризиків, відсутніх при кредитуванні на внутрішньому ринку; використання зовнішнього боргового джерела дає змогу усунути тимчасову нестачу фінансових ресурсів у разі проведення податкової політики, спрямованої на зниження ставок оподаткування; в умовах низького рівня розвитку внутрішнього фондового ринку вихід на зовнішні ринки доповнює можливості внутрішнього, особливо щодо середньо- і довгострокового фінансування; за умови відносної стабільності обмінного курсу національної валюти залучення зовнішніх позик державою сприяє зниженню вартості внутрішніх ресурсів; державні зовнішні позики відкривають дорогу на міжнародний ринок капіталів вітчизняним банкам і фірмам, можливість яких могли бути до цього обмежені через відсутність кредитної історії потенційних позичальників і низький рівень довіри міжнародних інвесторів [4].

Сутність зовнішнього державного боргу виявляється у функціях, які він виконує. Зо-

внішній борг виконує функції, характерні для кредитних відносин у цілому – перерозподіл капіталів на фінансовому ринку, концентрація капіталу, мінімізація витрат обігу при розрахунках за рахунок використання кредитних розрахункових одиниць. Ці функції зовнішнього боргу на світовій арені, з огляду розглянутої вище специфіки, набувають певних відмінностей від аналогічних функцій кредитних відносин між резидентами держави на національному фінансовому ринку.

Виконуючи функцію перерозподілу капіталу між національними фінансовими ринками, зовнішній борг визначається не тільки ринковими характеристиками активів, що обертаються на ринках, а й рядом додаткових факторів – політичними відносинами між країнами, специфікою національного фінансового права, динамікою валютних курсів. Здійснюючи функцію перерозподілу капіталу, зовнішні позики сприяють балансуванню національних фінансових ринків. За рахунок переливання капіталів між ринками з різними умовами зростає пропозиція капіталу на ринку з більш сприятливими для інвестора умовами та знижується пропозиція капіталу на ринку з менш сприятливими умовами. Це зумовлює вирівнювання відсоткових ставок у світовій економіці в цілому.

Завдяки переливанню капіталу зовнішні запозичення сприяють також його концентрації. У сучасній економіці переважають капіталомісткі галузі, тому економічний розвиток, що ґрунтується лише на внутрішніх ресурсах, для більшості країн практично неможливий.

Міжнародна концентрація капіталу істотно відрізняється від національної концентрації капіталу. При міжнародній концентрації капіталу велике значення мають уряди й міжнародні кредитно-фінансові організації, рішення яких відіграють важливу індикативну роль для приватних кредиторів. При цьому концентрація здійснюється більше за географічним, ніж за галузевим принципом, оскільки, як правило, масові зовнішні позики пов'язані з одночасним інтенсивним розвитком відразу декількох галузей однієї країни.

Виступаючи засобом урегулювання платежів, зовнішні позики виконують також функцію мінімізації витрат при здійсненні розрахунків. Комерційний кредит, овердрафт та інші форми боргових відносин дають змогу знизити витрати на переміщення фінансових ресурсів і оптимізувати потоки платежів. Завдяки цій функції зовнішні позики сприяють уніфікації форм міжнародного руху капіталу. Що інтенсивніше використовуються механізми зовнішнього боргу в національній економіці, то серйознішею перешкодою на шляху руху капіталу стають розбіжності у фінансовому законодавстві й діловій практиці різних країн. Остання, як правило,

більш адаптивна та оперативно пристосовується до змін у сформованій ситуації, тому розбіжності в діловій практиці країн, найбільш тісно задіяних у міжнародному русі капіталу, практично стерлися. Однак і національне фінансове право поступово уніфікується, оскільки держава, фінансове законодавство якої надмірно ускладнює міжнародний рух капіталу, ризикує опинитися у фінансовій ізоляції.

Виконуючи свої функції, зовнішні державні позики відіграють структуроутворювальну роль у сучасній світовій економіці. Система міжнародного руху капіталу створює структурну основу для фінансового забезпечення міжнародної торгівлі й міжнародних розрахункових операцій. Міжнародні боргові відносини стимулюють розвиток міжнародної торгівлі. У сучасній практиці обов'язковою умовою міжнародних торговельних контрактів на товари й послуги з тривалим виробничим циклом і високою вартістю є супутнє кредитування. Міжнародний рух капіталу дає істотні конкурентні переваги та політичні вигоди країні-експортеру капіталу на міжнародному ринку. Як правило, зовнішні позики пов'язані з певними політико-економічними діями. На відміну від політичних і торговельних відносин, пов'язаних рядом міжнародних конвенцій, угод і рішень, відносини щодо зовнішнього боргу є більш мобільними й піддаються управлінню з боку кредиторів, тобто являють собою більш ефективний і простий у використанні фінансовий інструмент впливу на партнерів.

Зовнішні державні позики активно використовуються як інструмент бюджетної та платіжної політики. Зокрема, погашення зовнішньої заборгованості може служити засобом стерилізації наднормативних бюджетних доходів. Залучення чи погашення зовнішнього боргу може використовуватися для гармонізації структури платіжного балансу, скорочення дефіциту чи досягнення профіциту платіжного балансу, управління валютним курсом. Операції щодо формування та погашення зовнішнього боргу є універсальним, різнобічним інструментом впливу на національну економіку та можуть використовуватися національними урядами.

Водночас сучасні форми зовнішніх позик можуть і негативно впливати на економіку. Значні за обсягом позик при стрімкому зростанні короткострокового спекулятивного капіталу пов'язані з дестабілізацією національного фондового й валютного ринків. Активне залучення країнами, що розвиваються, зовнішніх позик призвело до формування гігантського масиву боргових зобов'язань, платежі за якими важким тягарем лягли на економіку країн-позичальників.

Сутність зовнішнього боргу і його функцій, особлива роль на світовому фінансово-

му ринку сприяли виникненню специфічних механізмів формування зовнішнього боргу. Процеси формування, трансформації й погашення зовнішнього боргу являють собою складне, багаторівневе явище. Існує ряд причин – процесів чи явищ, що виводять національну економіку з рівноважного стану і сприяють залученню чи погашенню зовнішніх позик. Для кожної із цих причин може бути виділений ряд факторів, що зумовлюють їх виникнення й характер. Для кожної причини можна виділити також механізм, тобто сукупність причинно-наслідкових зв'язків між відповідним процесом чи явищем і виникненням нових фінансових потоків, що приводять до зміни обсягів і структури зовнішнього боргу [1].

Аналіз факторів, що впливають на динаміку зовнішньої заборгованості, неможливий без попереднього аналізу причин зовнішніх позик і механізмів їхньої реалізації.

Основним мотивом використання механізмів зовнішнього боргового фінансування в сучасній практиці є покриття тимчасового бюджетного дефіциту.

Дефіцит державного бюджету, що є безпосередньою причиною формування зобов'язань за зовнішнім боргом, у свою чергу, може бути зумовлений рядом причин. Практично будь-яка обставина, що сприяє зростанню витрат чи скороченню доходів бюджету, може розглядатися як опосередкована причина зовнішніх позик. Для класифікації цього масиву можливих причин можуть використовуватися різні критерії. Найважливішими з них є: характер впливу на фінансові потоки державного бюджету, терміновість впливу, міра передбачуваності, екзогенний чи ендогенний характер цих причин. У цій статті як основна класифікаційна ознака використовується перший, що вважається найбільш істотним. За характером впливу на фінансові потоки державного бюджету всю сукупність причин, що призводять до зростання його дефіциту, доцільно поділити на три групи: 1) фундаментальні; 2) локальні; 3) випадкові [1].

До першої групи причин належать процеси і явища, що справляють систематичний вплив на всю сукупність фінансових потоків державного бюджету чи значну їх частину (стійкий бюджетний дисбаланс, зміни політичної ситуації в державі, динаміка ключових макроекономічних індикаторів). До другої – явища, що справляють систематичний вплив на невелику групу фінансових потоків державного бюджету, як правило, взаємозалежних (динаміка цін на ключові експортовані товари, зміни податкових ставок, курсова політика держави тощо). Нарешті, до третьої групи належать явища, характер впливу яких на фінансові потоки державного бюджету нестійкий і найчастіше неперед-

бачуваний, а також явища, вплив яких на державний бюджет має нерегулярний характер.

Ця класифікація причин виникнення зовнішньої заборгованості певною мірою може бути зіставлена з класифікацією за терміновістю (довгострокові, середньострокові та короткострокові причини). Основна фундаментальна причина виникнення дефіциту державного бюджету – стійкий структурний дисбаланс у національній економіці в цілому й бюджетній системі зокрема. Такий дисбаланс може набувати найрізноманітніших форм.

Бюджетний дисбаланс має три основні форми. Перша форма бюджетного дисбалансу, найбільш поширена в сучасній практиці, особливо в практиці країн, що розвиваються, і країн з перехідною економікою, – хаотичний дисбаланс. Він пов'язаний з регулярними і стохастичними коливаннями фінансових потоків державного бюджету, що призводять до зростання витрат і зниження доходів [3].

Виникнення хаотичного дисбалансу бюджету найчастіше зумовлено неефективністю існуючої бюджетної системи в цілому чи окремих її елементів. Це найбільш характерно для країн з перехідною економікою, змушених створювати нову бюджетну систему, які стикаються з недостатньою тривалістю періоду підготовки бюджету, неефективністю фінансових планів, недостатнім рівнем розвитку системи податкових, митних і казначейських органів тощо. Хаотичний дисбаланс бюджетної системи також може мати політичний характер і бути зумовлений нездатністю уряду взяти під контроль процеси лобіювання інтересів тих чи інших галузевих, регіональних і професійних груп. Це приводить, з одного боку, до надання певним групам податкових пільг і преференцій, а з іншого – до збільшення державного фінансування цих самих груп. У результаті скорочуються доходи і зростають витрати державного бюджету, дефіцит бюджету збільшується.

Хаотичний дисбаланс справляє найбільш несприятливий вплив на динаміку зовнішньої заборгованості. На відміну від інших форм бюджетного дисбалансу, він практично непередбачуваний і через це органи влади держави, що стикаються із цією формою бюджетного дисбалансу, найчастіше не мають достатньо часу на підготовку операцій щодо залучення зовнішніх позик і змушені погоджуватися на неоптимальні їх варіанти.

Друга форма структурного дисбалансу державного бюджету – систематичне перевищення державних витрат над доходами державного бюджету. Найчастіше цей дисбаланс також зумовлений політичними причинами й пов'язаний з милітаризацією націо-

нальної економіки, невиправдано високим рівнем соціальних витрат, надмірними доцільностями соціально значущим галузям тощо. Однак бюджетний дисбаланс цього роду може бути пов'язаний також і з економічними причинами. Найчастіше – з високим рівнем витрат державного бюджету на обслуговування раніше залучених зовнішніх і внутрішніх позик, а також з перебудовою національної економіки чи відновленням економіки після природних і техногенних катастроф. На особливу увагу в контексті дослідження заслуговує ситуація, коли перевищення витрат над доходами пов'язано з високими відсотковими витратами державного бюджету. Якщо дефіцит бюджету пов'язаний із цією причиною, яка усувається за рахунок нових позик, то починається лавиноподібне збільшення обсягів зовнішньої заборгованості, що рано чи пізно призводить до бюджетної кризи.

Форми структурного дисбалансу в національній економіці значно різноманітніші й складніші, ніж форми бюджетного дисбалансу. Однак усі форми цього дисбалансу, зрештою, зводяться до неефективності роботи національної економіки. Ця неефективність може бути зумовлена як тимчасовим аномальним станом національної економіки, так і стійкими зовнішніми обставинами. В останньому випадку використання зовнішніх позик ускладнюється невизначеністю майбутніх перспектив розвитку національної економіки.

Наслідком неефективності національної економіки є низький рівень рентабельності значної частини підприємств, зростання непродуктивних витрат, зниження доходів населення, що спричиняє одночасне зниження податкових і митних доходів та збільшення витрат на підтримку національної промисловості й соціальної сфери.

На підставі аналізу головних причин виникнення дефіциту державного бюджету можна виявити основні фундаментальні фактори, що впливають на процеси формування зовнішнього державного боргу. Найбільш вагомим фактором, що визначає рух засобів у бюджетній системі й формування зовнішнього боргу, є стан національної економіки, який характеризується насамперед такими показниками: обсяг ВВП в абсолютному та відносному вираженні, структура внутрішнього виробництва і споживання, а також експорту й імпорту, рентабельність національного виробництва [1].

У процесі аналізу стану національної економіки доцільно виділити два фактори, дія яких впливає на національну економіку в цілому: природні умови і рівень технологічного розвитку.

Крім того, важливу роль відіграє такий фактор, як рівень технологічного розвитку

держави. Цей фактор особливо значущий, оскільки модернізація виробничих потужностей та імпорту технологій є одними з найбільш поширених причин залучення зовнішніх позик.

Дуже важливий інший фактор – політична ситуація в державі. Із цього фактора також випливає комплекс похідних факторів, пов'язаних, насамперед, з роллю й місцем держави в міжнародній політиці.

Важливу роль відіграють також національні політичні традиції, пов'язані з бюджетною політикою держави: рівень участі держави в соціальних програмах, міра і характер фінансової підтримки державою національних виробників, встановлена практика міжбюджетних взаємодій тощо.

На відміну від кліматичних особливостей, політична традиція може змінюватися. Однак характер і рівень еластичності політичної системи відрізняються в різних країнах. Політична ситуація в ряді країн, що розвиваються, і країн з перехідною економікою вкрай нестійка й може неодноразово змінюватися навіть протягом одного бюджетного року.

Питання про вплив монетарних факторів на фінансові потоки державного бюджету й формування зовнішнього боргу аж до поточного моменту є предметом жвавих дискусій. Так, інфляція є джерелом "інфляційного податку", що збирає держава завдяки своїй монополії на емісію грошей, і одночасно призводить до зниження реальних доходів підприємств та податкових надходжень, а також зростання державних витрат. Ще більш складна й багатогранна роль власне емісійної політики, що виступає одночасно як інструмент грошово-кредитного регулювання і як інструмент бюджетної політики.

Локальні причини зміни фінансових потоків державного бюджету дуже різноманітні. Їхні форми істотно розрізняються в різних країнах внаслідок відмінностей національних бюджетних систем і специфіки національної економіки. Тому подібні причини в різних країнах можуть прямо протилежно вплинути на динаміку зовнішнього боргу. До найважливіших причин зміни державного бюджету належать коригування податкового й митного законодавства, а також законодавства про інші обов'язкові збори, що сплачуються в державний бюджет.

У державній бюджетній політиці активно застосовуються різні форми цільових бюджетних програм. Відносна гнучкість витрачання коштів у рамках цих програм разом з пріоритетним фінансуванням дають змогу досягати поставлених цілей. Можливі два типи таких програм. До першого типу належать цільові програми, пов'язані з ліквідацією наслідків природних, техногенних чи соціальних катастроф. Вони, як правило, фінан-

суються зі спеціальних резервних фондів державного бюджету й не передбачені в початковому бюджетному плані. До другого типу належать цільові довгострокові програми, що відразу відображаються в бюджетному плані й використовуються для досягнення більшої гнучкості при виконанні державного бюджету. Відповідно, причинами, що визначають виникнення та розвиток таких програм, є аномальні ситуації, які потребують створення нових фінансових потоків у державному бюджеті.

Ще одна вагома причина виникнення дефіциту державного бюджету, пов'язана з витратами держави, – зміна відсоткових платежів за зовнішнім і внутрішнім боргом унаслідок зміни відсоткових ставок. Зміна курсів іноземних валют також є істотною локальною причиною відхилення фактичних фінансових потоків державного бюджету від планових показників. Зміна курсу національної валюти прямо чи опосередковано впливає на весь комплекс взаємозв'язків у національній економіці і, відповідно, на більшість фінансових потоків державного бюджету. Таким чином, цю причину характеризує один з найбільш складних механізмів реалізації, який трудомісткий для прогнозування й моделювання.

Ще одна причина, здатна призвести до зростання витрат державного бюджету, – реалізація політики валютного курсу. Для підтримки курсу національної валюти в період наростання економічної кризи держави можуть звертатися до міжнародних організацій з метою одержання на пільгових умовах цільових кредитів для фінансування валютних інтервенцій. Ці кредити призводять до подальшого збільшення зовнішнього боргу.

До окремої категорії факторів зовнішніх позик належать фактори, пов'язані з поточним станом міжнародних ринків капіталу в цілому й позицією конкретної держави на них. Найважливішу роль у цій групі факторів відіграє рівень відсоткових ставок на міжнародному фінансовому ринку. Зростання світових відсоткових ставок істотно скорочує можливості країн вдаватися до механізмів зовнішнього фінансування. Одним з ключових факторів цієї групи є кредитний рейтинг держави, тобто обумовлена експертами кількісна характеристика надійності держави як потенційного позичальника. У сучасній практиці немає єдиної методології визначення кредитного рейтингу. Однак кредитні рейтинги, що розраховуються різними агентствами, як правило, корелюють між собою. Кредитний рейтинг держави впливає на вартість позик на зовнішніх ринках і їхній обсяг.

До найважливіших факторів, що визначають можливості зовнішніх позик, нале-

жати наявність і характер членства держави в міжнародних фінансових організаціях, насамперед, МВФ і МБРР. Хоч обсяги кредитів, наданих цими організаціями, за мірками світового фінансового ринку порівняно невеликі, сам факт їх надання будь-якій державі однією із цих організацій має індикативний характер і стимулює надання кредитів приватними кредиторами.

На завершення цієї систематизації структури факторів, що визначають формування зовнішнього державного боргу, необхідно звернути увагу на ще один важливий аспект зазначеної проблеми. Більшість розглянутих факторів пов'язані між собою зв'язками, тому вони можуть аналізуватися лише в комплексі. Зміни окремих факторів можуть здійснити зворотний прогнозований вплив на динаміку зовнішнього боргу за рахунок впливу на інші фактори.

IV. Висновки

Таким чином, на підставі проведеного аналізу основних причин виникнення дефіциту державного бюджету були виявлені та класифіковані основні фундаментальні фак-

тори, що впливають на процеси формування зовнішнього державного боргу. Дослідження цього питання дасть змогу здійснювати більш ефективно управління зовнішнім державним боргом України.

Література

1. Зражевська Н.В. Фактори, що впливають на обсяг зовнішнього державного боргу / Н.В. Зражевська // Економіка: проблеми теорії та практики: зб. наук. праць. – 2004. – Вип. 194: в 5 т. – Т. V. – С. 1352–1362.
2. Кузьменко О. Організаційно-правові проблеми управління державним боргом України / О. Кузьменко // Право України. – 2005. – № 4. – С. 56–58.
3. Лютий І.О. Державний кредит та боргова політика України / [І.О. Лютий, Н.В. Зражевська, О.Д. Рожко]: монографія. – К., 2008. – С. 139–238.
4. Лютий І.О. Сучасні тенденції розвитку та використання державного кредиту у розвинутих зарубіжних країнах / І.О. Лютий, О.Д. Рожко // Світ фінансів. – 2006. – № 4. – С. 17–25.

УДК 331.101.26

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ОБҐРУНТУВАННЯ СУТНОСТІ ПОНЯТТЯ СОЦІАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА

Алексейчук В.В.

здобувач Харківського регіонального інституту державного управління при Президенті України

Annotation

In the articles found out theoretical approaches are in relation to generalization of socio-economic principles and principles of government control of social partnership.

Анотація

У статті розкрито теоретичні підходи до узагальнення соціально-економічних засад та принципів державного регулювання соціального партнерства.

Ключові слова

Державне регулювання, соціально-трудові відносини, соціальне партнерство.

I. Вступ

Сутністю дефініції “соціальне партнерство” виступають пов'язані з життєдіяльністю й стосунками людей у суспільстві узгоджені, злагоджені дії учасників спільної справи. Тобто вона має широке тлумачення й не може бути зведена лише до механізму врегулювання соціальних відносин. Разом з тим, вивчення сучасної наукової літератури дає підстави стверджувати, що в літературі з державного управління термін “соціальне партнерство” вживається саме у вузькому значенні, лише як спосіб узгодження інтересів соціальних груп у сфері праці.

Особливу увагу питанням формування відносин між державою, роботодавцями й найманими працівниками на основі співробітництва приділяли Дж.С. Мілль та А. Маршал, в Україні – М. Долішній, О. Грішнова та ін. Проте теоретичні засади сутності поняття соціального партнерства в сучасних умовах не одержали свого остаточного визначення.

II. Постановка завдання

Мета статті – розкрити теоретичні підходи до обґрунтування сутності поняття соціального партнерства.

III. Результати

Зазначимо, що спостерігаються різні, часто протилежні погляди щодо форм взаємодії й характеру відносин між суб'єктами соціального партнерства. Так, одні вчені заперечують таку форму соціального партнерства, як участь працівників в управлінні підприємством, як несумісну з принципами ринкової ліберальної економіки, посилаючись на концепцію Л. Ерхарда [1, с. 257–258]. Інші науковці, навпаки, суб'єктів соціального партнерства – підприємців і найманих працівників – відносять до одного класу працівників [2, с. 182–184].

Наприклад, в “Економічній енциклопедії” за редакцією С.В. Мочерного Н. Тарнавська дає таке визначення: “Партнерство соціальне – специфічна форма соціальних відносин трьох суб’єктів соціально орієнтованої ринкової економіки – держави, найманих працівників і підприємців, які формують систему трипартизму”, і далі лише: “Соціальні відносини між цими суб’єктами можуть бути конструктивними і неконструктивними. Конструктивні – відносини співробітництва, взаємодопомоги або конкуренції, організованої так, щоб сприяти досягненню позитивних результатів. Неконструктивні – виникають у тому випадку, якщо інтереси їх суб’єктів не збігаються” [3, с. 699].

Ми вважаємо таке визначення є не зовсім коректним навіть у вузькому значенні, оскільки неконструктивні відносини виникають між суб’єктами не у випадку конфлікту їх інтересів (їхні інтереси дуже часто не збігаються), а у випадку неможливості знайти шляхи для узгодження різних інтересів.

А.В. Базилюк зазначає, що “соціальне партнерство слід представляти як форму існування різних суб’єктів суспільних відносин, які стають партнерами в здійсненні виробництва, тобто стають зацікавленими учасниками єдиного процесу, сторонами соціального партнерства, які на принципах співпраці, пошуку компромісів, узгодженості дій у реалізації своїх інтересів домовляються на демократичних засадах про оптимальні параметри соціально-економічного розвитку, визначають умови створення та розподілу виробленої продукції і зобов’язуються їх виконувати” [4, с. 25].

В. Жуков і В. Скуратівський визначають соціальне партнерство як “динамічний процес, що існує в демократичному суспільстві за певних соціально-політичних та економічних умов і є результатом копії співпраці, відносин зацікавлених сторін. Значний вплив на його зміст, структуру та ефективність функціонування мають умови ринкової або соціально-ринкової економіки, економічні кризи, глобалізація світової економіки, структурні зміни в господарстві, перехідні процеси тощо” [5, с. 8].

На нашу думку, це визначення не є повним, оскільки в ньому не відображена сутність соціального партнерства, з нього не зрозуміла специфіка цього процесу. Не можна назвати вичерпним і визначення соціального партнерства як “нормованої системи правовідносин між роботодавцями, найманими працівниками та державою (або їхніми представницькими органами), які за допомогою відповідних механізмів реалізують свої права й інтереси у соціально-економічній і трудовій сфері” [6,

с. 4], або таке: “соціальне партнерство – це узгодження соціально-трудова політики між роботодавцями, працівниками та державою” [7, с. 133], як і таке: “соціальне партнерство розуміють як результат цивілізованої діяльності, спрямованої на здобуття кожним учасником взаємозадовольняючих результатів соціально-трудова відносин” [8, с. 155].

У Кодексі про працю Російської Федерації соціальне партнерство визначається як “система відносин між працівниками (представниками працівників), роботодавцями (представниками роботодавців), органами державної влади, органами місцевого самоврядування, спрямована на забезпечення узгодження інтересів працівників і роботодавців у питаннях регулювання трудових відносин та інших безпосередньо пов’язаних з ними відносин” [9, с. 20].

В “Экономической энциклопедии” подається таке визначення: “Партнерство соціальне – співробітництво працівників, роботодавців і представників держави для досягнення узгоджених рішень у сфері трудових відносин, а на загальнонаціональному рівні – соціального консенсусу в суспільстві” [10, с. 546].

У словнику-довіднику “Социальное партнерство” цей термін визначається як “специфічний тип суспільних відносин, притаманних цивілізованому суспільству ринкової економіки. Він характеризується такими основними рисами: це відносини між суб’єктами, сторонами, що мають разом із спільними, тотожними інтересами, і принципово різні, інколи протилежні соціальні, економічні й політичні інтереси; ці відносини орієнтуються не на конфронтацію сторін, а на пошук, досягнення соціального консенсусу, на забезпечення оптимального балансу в реалізації різних, специфічних інтересів суб’єктів, сторін соціального партнерства, за якого підприємець може забезпечити собі стабільне отримання відповідного прибутку, а найманий працівник – гідні (за мірками свого суспільства) умови існування; нарешті, це такий тип відносин, у якому об’єктивно зацікавлені всі найважливіші соціальні групи, держава в цілому, оскільки при ньому забезпечується соціальна стабільність суспільства, його прогресивний соціально-економічний розвиток” [11, с. 192–193].

Ю.К. Зайцев розглядає соціальне партнерство як одну з основних форм існування соціального капіталу, тобто системи цілеспрямованих соціальних зв’язків, які виникають на рівні суспільства та на рівні окремого підприємства, фірми і забезпечують таку соціальну організацію відносин між основними суб’єктами господарської діяль-

ності, основу якої становлять співробітництво, взаємодія, довіра, надійність і прозорість у відносинах [12, с. 72].

Інші відомі нам визначення соціального партнерства так чи інакше, стисліше чи повніше відображають названі вище суттєві його характеристики.

Деяка розбіжність у визначеннях пояснюється різноплановістю соціального партнерства як явища, недостатнім рівнем його впровадження й використання через неспроможності механізмів взаємодії його сторін та державного регулювання ним.

Правовою основою соціального партнерства в Україні є національні законодавчі та нормативні акти, які регулюють соціально-трудові відносини, зокрема такі: закони України "Про зайнятість населення"; "Про колективні договори і угоди"; "Про оплату праці"; "Про охорону праці" тощо, Укази Президента України "Про Національну раду соціального партнерства"; "Про Національну службу посередництва і примирення" та ін.

Це законодавство розроблялося на основі ратифікованих Україною конвенцій і рекомендацій Міжнародної організації праці (МОП). Слід зазначити, що у МОП і в західних країнах для означення явища, яке ми досліджуємо, використовуються адекватніші терміни, такі як "соціальний діалог", "дво- або тристоронні консультації суб'єктів трудових відносин". У західних публікаціях на тему соціально-трудових відносин поряд із цими зустрічається також термін "механізм соціального партнерства" [12].

У нашій країні соціальне партнерство має стати:

- фактором формування соціально-відповідальної політики, що передбачає різні форми відповідальності (виявлення недовіри уповноважених особі, звільнення з посади, відшкодування завданих збитків тощо за невиконання умов домовленості) та соціально відповідальної поведінки сторін;
- організаційним принципом гармонізації відносин власності, що за згодою партнерів визначає рівнозначні умови створення додаткової вартості на ринках праці, природних ресурсів і капіталу через узгодження політики розподілу доходу, оплати праці, цін, податків тощо;
- елементом механізму розбудови соціально орієнтованої ринкової економіки, що на основі узгоджених дій у реалізації інтересів кожного суб'єкта встановлює оптимальні параметри процесів соціального та економічного розвитку;
- організаційно-економічним важелем підвищення ефективності виробництва на

основі впровадження нормативних документів щодо витрат праці та посадових обов'язків й забезпечення, відповідно за умови виконання ними соціальних гарантій найманим працівникам на рівні прогресивних стандартів;

- організаційно-економічно-правовою основою захисту інтересів усіх суб'єктів соціального партнерства.

Для ефективного державного регулювання соціально-трудових партнерств в Україні мають бути вирішені такі питання: формування ефективної системи трудової й підприємницької мотивації суб'єктів соціального партнерства, яка відповідає вимогам глобалізації та ринкової конкуренції; утвердження соціально-трудових відносин, що визнають рівноправність усіх видів власності (людського капіталу), а також встановлюють недискримінаційні умови формування його вартості й ціни; усунення чинників економічної напруженості в суспільстві і в результаті – зменшення негативних наслідків соціальних конфліктів; створення умов для поступового формування ефективного власника всіх економічних факторів виробництва.

З розвитком децентралізації в державному регулюванні, наданням адміністрації й колективам підприємств прав вирішення більшості питань соціальних відносин, з розширенням прав місцевих органів влади об'єктивно виникли умови й передумови для розвитку і за формою, і за змістом відносин соціального партнерства на всіх рівнях вироблення і прийняття управлінських рішень. В умовах поглиблення ринкових реформ і надання їм інституційного характеру ефективність державного регулювання соціально-трудових відносин зростає, оскільки чітко окреслюються особисті й колективні економічні інтереси сторін (суб'єктів відносин).

Соціальне партнерство повинно базуватися на взаємоузгоджених принципах.

Це такі принципи:

- загальний і міцний мир без загострення соціальних конфліктів може бути встановлений лише на основі соціальної справедливості;
- в умовах глобалізації ненадання в якій-небудь країні працівникам покращених умов праці є перешкодою для інших країн, які бажають покращити становище працівників;
- свобода слова і свобода об'єднання є необхідними умовами постійного прогресу;
- злиденність у будь-якому місці є загрозою для загального добробуту;
- всі люди, незалежно від раси, віри й статі мають право на матеріальний доб-

робут і духовний розвиток в умовах свободи та гідності, сталості економічних умов і рівних можливостей;

- повна зайнятість і зростання життєвого рівня.

IV. Висновки

Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що в сучасних світоглядних концепціях соціальне партнерство розглядається у двох аспектах: у широкому розумінні – як суспільний договір між індивідами, класами, соціальними групами та державою щодо забезпечення певних умов співіснування на основі узгодження інтересів сторін; у вузькому розумінні – як спосіб узгодження інтересів соціальних груп і держави у сфері праці.

Отже, і в широкому, і у вузькому значенні соціальне партнерство поширюється не лише на соціально-трудові відносини, а й на ширші сфери: політичну систему, економічну систему, систему виробничих відносин країни.

Здійснюючи теоретичне узагальнення поняття “соціальне партнерство”, можна стверджувати, що в нашій країні воно застосовується переважно в системі виробничих відносин та державного управління, його конкретним об’єктом є соціально-трудові відносини, а головною метою – забезпечення соціальної злагоди через збалансування соціально-економічних інтересів працівників, роботодавців та держави шляхом подолання конфліктів та розв’язання суперечностей на основі соціального діалогу. В інших сферах життя соціальне партнерство використовується для досягнення спільних дій і узгодження різних цілей.

Література

1. Эрхард Л. Благосостояние для всех / Л. Эрхард. – М. : Начала-Пресс, 1991. – 305 с.
2. Нусратуллин В. Предприниматели и рабочее – класс трудящихся / В. Нусратуллин // Общество и экономика, 2000. – № 2. – С. 182–184.
3. Економічна енциклопедія: у 3 т. / редкол. : С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К. : Академія, 2000. – Т. 1. – 864 с.

4. Базиліук А. Соціальне партнерство як засіб вирішення соціально-економічних проблем / А. Базиліук // Україна: аспекти праці. – 1997. – № 1. – С. 22–25.
5. Жуков В. Соціальне партнерство в Україні : навч. посіб. / В. Жуков, В. Скуратівський. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 200 с.
6. Бутко М. Регіональні складові соціального партнерства / М. Бутко, М. Мурашко // Економіка України. – 2001. – № 4. – С. 4–9.
7. Гуляев В.В. Особенности социального партнерства в Украине / В.В. Гуляев // Социальные приоритеты рынка труда в условиях структурной модернизации экономики : научные доклады междунар. науч.-практ. конф. : в 2 т. – К. : Мінпраці та соціальної політики України, РВПС України НАН України, Український інститут соціальних досліджень. – 2000. – Т. 1. – С. 132–137.
8. Жуков В.І. Проблеми впровадження соціального партнерства на ринку праці / В.І. Жуков // Соціальні пріоритети ринку праці в умовах структурної модернізації економіки: наукові доповіді міжнар. наук.-практ. конф. : в 2 т. – К. : Мінпраці та соціальної політики України, РВПС України НАН України, Український інститут соціальних досліджень. – 2000. – Т. 1. – С. 155–161.
9. Трудовой кодекс Российской Федерации: официальный текст. – М. : НОРМА, 2002. – 208 с.
10. Экономическая энциклопедия. – М. : Экономика, 1999. – 1055 с.
11. Социальное партнерство: словарь-справочник. – М. : Экономика, 1999. – 848 с.
12. Зайцев Ю.К. Соціалізація економіки України та системна трансформація суспільства: методологія і практика : монографія / Ю.К. Зайцев. – К. : КНЕУ, 2002. – 188 с.
13. Труд в мире 1997–98. Трудовые отношения, демократия и социальная стабильность. – Женева ; М. : Международное бюро труда, 1998. – 407 с.

УДК 351.82: 316.621

ІНДИВІДУАЛЬНО ОРІЄНТОВАНА СКЛADOVA ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ ПІДТРИМКИ ДІЛОВОЇ АКТИВНОСТІ НАСЕЛЕННЯ: ГЕНЕЗА ТА РОЗВИТОК

Ахмедова О.О.

здобувач Донецького державного університету управління

Annotation

The article is devoted to exposure of peculiarities and trends of development of business activity of population; the individual component of it has been investigated.

Анотація

Статтю присвячено виявленню особливостей та тенденцій розвитку ділової активності населення. Розкрито її індивідуальну складову.

Ключові слова

Ділова активність, державна політика, суспільство.

I. Вступ

Проблема ділової активності населення привертає дедалі більше уваги дослідників різних наукових напрямів. Цей процес має дві базисні детермінанти – індивідуальну й соціально-економічну, яка ототожнюється сьогодні з підприємницькою. Перша пов'язана з актуалізацією потреби людини в забезпеченні власної безпеки та благополуччя в умовах середовища життєдіяльності, що розвивається стохастично, друга – у наданні державою підтримки підприємницькій діяльності.

Проблемність ситуації полягає в тому, що теоретично інтереси держави та особистості в реалізації ділового потенціалу збігаються, проте в реальному житті багато суб'єктів стикається з очевидною суперечністю між створеними в державі умовами для ділової активності населення та його потенційними можливостями. В умовах соціально-економічної нестабільності ця проблема загострюється й іноді сягає критичного стану, коли діловий потенціал особистості в умовах, що створилися, не може бути у принципі затребуваний. Під діловим потенціалом у цьому випадку розуміється інноваційно-дієвий компонент людського потенціалу, що вимірюється рівнем ділової активності, підприємливості, ініціативної та творчої енергії громадян, що виступають у ролі соціальних факторів [1].

Ця проблема зумовила головну мету дослідження, яка полягає в розробці механізмів реалізації державної політики підтримки ділової активності населення в умовах соціально-економічної нестабільності.

Сформульована мета дослідження передбачає вивчення категорії "ділова активність" з погляду двох підходів до визначення її сутності – індивідуального й соціального, з позицій яких аналізується цей складний соціально-економічний феномен. Правильність такої методики та її наукова ефективність визначається багатогранністю й міждисциплінарністю зазначеної категорії та описуваних нею відносин між об'єктом і суб'єктом, значеннєвим контекстом дослідження, що дає змогу під різними кутами

зору розглянути різноманіття сторін і особливостей ділової активності.

II. Постановка завдання

Мета статті – вивчити генези індивідуальної складової ділової активності населення щодо формування механізмів її підтримки з боку держави.

III. Результати

Необхідно зазначити, що питання генези та розвитку індивідуальної складової ділової активності досі не вивчені. Зважаючи на те, що ділова активність – соціальне явище, у пошуках причин і передумов її зародження необхідно звернутися до джерел зародження суспільства. "Суспільство – відносно відокремлена від природи частина матеріального світу, яка являє собою форму життєдіяльності людей, що історично розвивається" [2, с. 67].

Історики починають аналіз розвитку суспільства з первіснообщинного ладу. Але необхідно відзначити, що, ведучи стадний, напівкочовий спосіб життя, харчуючись рослинами, плодами, корінням, дрібними тваринами, спільно полюючи, використовуючи примітивні знаряддя праці, зроблені з каменя, для присвоєння готових продуктів природи первісні люди ще не цілком були людьми, тому що не відокремилися остаточно від природи. Праорудійна діяльність відрізнялася від інших видів поведінки тварин, проте вона належала до тієї ж властивості, що й поведінка тварин у цілому, – вона була діяльністю пристосувальною. Такою самою була й діяльність з використанням штучних знарядь праці для привласнення дарунків природи або для захисту [3].

Першим етапом виділення людини зі світу тварин стало виробництво знарядь праці: діяльність з виготовлення знарядь не пристосувальна, а виробнича, тому що дії з виготовлення знарядь самі по собі біологічно некорисні. Актом адаптації до середовища є лише використання того чи іншого знаряддя для полювання, захисту тощо.

Наступним переломним моментом у розвитку господарської діяльності людей стало оволодіння вогнем за допомогою тертя. Ф. Енгельс підкреслює, що за своїм всесвітньо-історичним значенням добування людиною вогню – вище винаходу парової машини, тому що дає людям панування над певною силою природи й остаточно виділяє їх зі світу тварин [4], тобто з'являється суспільство людей. Це відбулося в льодовиковий період приблизно 100 тис. років до н. е. Можна припустити, що виникнення суспільства пов'язано з генезою ділової активності в первісних людей. Уже на цьому етапі розвитку людства з'являються ватажки, старійшини, жреці. Їх виокремлення пов'язане з необхідністю пристосування до навколишнього середовища і природним добром.

Люди, які постійно перебувають у стані невизначеності, живуть тільки сьогоденням і думками про їжу, вимушені займати активну позицію щодо свого життя.

У свою чергу, вдосконалення знарядь праці, використання їх для виробництва металів, особливо заліза, приводить до того, що праця людини стає все більш продуктивною. Первісні люди виробляють матеріальних благ більше, ніж потрібно для підтримки життя. З'являється надлишок продуктів.

Водночас у міру прогресивного розвитку суспільства, зростають і потреби його членів. Люди стикаються з великою кількістю об'єктів, що збуджують їх зацікавленість, інтерес і бажання. А додатковий продукт, зі свого боку, забезпечує умови для їх задоволення і стимулює виникнення нових, таких як: потреба в безпеці та стабільності, що відображає прагнення людини забезпечити задоволення фізіологічних потреб на постійній основі та зберегти певний рівень життя; передбачуваність і контроль над власним життям; приналежність, яка виражає бажання бути улюбленою, визнаною суспільною істотою; потреба людини в позитивній оцінці суспільством її індивідуальності, знаходженні певного соціального стану; потреба самореалізації – прагнення людини реалізувати свій внутрішній потенціал, зробити що-небудь так, як "тільки вона" може зробити. Одним словом, у людини з'являється потреба в певному соціальному статусі, який визначається як "становище (позиція) індивіда чи групи в соціальній системі, зумовлене рядом економічних, професійних, етичних та інших специфічних для даної системи ознак (стать, освіта, професія, дохід тощо)" [5, с. 411].

Розрізняють "запропонований" (наслідуваний) і "здобутий" (завдяки власним зусиллям людини) соціальний статус. Оскільки на ранніх етапах розвитку суспільства "запропонований" соціальний статус ще не сформувався, реалізувати цю потребу людина могла шляхом ділової активності, що передбачає не лише реалізацію певного набору функцій, а й їх результативність, тобто фіксацію певним соціальним статусом, а отже, і певним престижем. Інакше кажучи, зародження й розвиток ділової активності тісно пов'язані з розвитком системи мотивів людської діяльності, а також впливом зовнішнього середовища: що більш жорсткіші умови життєдіяльності людей, то більше стимулів до ділової активності (оскільки це є чи не єдиний спосіб збереження життя).

Тим часом поява додаткового продукту спричинила виникнення приватної власності. Розширення її меж і заміна нею суспільної власності на засоби виробництва призвели до майнової та соціальної нерівності

людей. З'явилися багаті й менш заможні члени громад, виникли контури ієрархії та соціальна нерівність.

Почався новий етап суспільного розвитку – період рабовласництва. Він був дуже плідний з погляду розвитку досліджуваного нами об'єкта. Утворилися передумови для виділення із загального явища "ділова активність" декількох її спрямувань: військового та політичного, пов'язаних з утворенням держави; наукового та творчого, пов'язаних з поділом розумової та фізичної праці, – це сприяло бурхливому розвитку науки і мистецтва.

Незважаючи на те, що ділова активність як явище бере свій початок у давнині, більш чітких форм вона набуває з розвитком управління. Уже в найдавніших суспільствах – Шумері, Єгипті й Аккаді – спостерігається трансформація вищої касты священників у релігійних функціонерів, за своєю суттю менеджерів [6]. Це відбувається завдяки вдалому переформулюванню священнослужителями релігійних принципів: якщо раніше боги вимагали людських жертв, то тепер, як заявляли жреці, їм стала потрібна суто символічна жертва: досить, якщо віруючі обмежувалися підношенням грошей, худоби, ремісничих виробів чи інших цінностей.

Власне кажучи, мова йде про першу управлінську революцію в історії людського суспільства, у результаті якої з'явився принципово новий тип ділових людей – ще не підприємців, але вже й не релігійних діячів. Заповзяті жреці незабаром стали багатим і впливовим класом. При цьому гроші для них не слугували самоціллю, вони були побічним результатом релігійної та державної діяльності, оскільки жреці, крім дотримання ритуальних процедур, завідували збором податків, керували державною скарбницею, регулювали державний бюджет, відали майновими справами. Вони ретельно вели ділову документацію, бухгалтерські розрахунки, юридичні записи, здійснювали постачальницькі, контрольні, планові та інші функції, що належать до практики управління. Отже, у результаті першої управлінської революції неформально виділився ще один напрям ділової активності – управлінський.

Друга управлінська революція відбулася приблизно через тисячу років після першої й пов'язана з ім'ям вавилонського правителя Хаммурапі (1792–1750 рр. до н. е.), який видав знаменитий звід законів, що містить 285 законодавчих актів управління державою [7, с. 176]. Звід законів Хаммурапі є цінною пам'яткою давньосхідного права і являє собою черговий етап у розвитку управління. Унікальне значення цього кодексу, який регулював усе різноманіття суспільних відносин між соціальними групами населення,

полягає в тому, що він був радником для адміністраторів усієї великої імперії.

Крім того, Хаммурапі виробив оригінальний лідерський стиль, постійно підтримуючи образ самого себе як опікуна й захисника підданих. Для традиційного методу управління, що характеризував минулі династії царів, це було цінним нововведенням.

Отже, суть другої революції в менеджменті полягає в появі власне світської манери управління, першої формальної системи організації та регулювання відносин людей, нарешті, перших паростків лідерського стилю, методів мотивації поведінки і правил ділової активності.

Через тисячу років після смерті Хаммурапі Вавилон знову нагадує про себе як про центр розвитку практики менеджменту. Цар Навуходоносор II (605–562 рр. до н. е.) став автором системи виробничого контролю на текстильних фабриках і в зернохосвищах, першим, хто застосував кольорові ярлики, за допомогою яких визначалася продукція, що надходила на фабрики і склади щотижня. Досягнення Навуходоносора II характеризують третю управлінську революцію. Якщо перша була релігійно-комерційною, друга – світсько-адміністративною, то третя – виробничо-будівельною.

Значення другої та третьої управлінських революцій для розвитку ділової активності полягало в зародженні й розвитку певних правил планування, організації та реалізації підприємницької ідей.

Четверта управлінська революція практично збігається з індустріальною революцією XVII–XVIII ст., що стимулювала розвиток європейського капіталізму й справила більш істотний вплив на теорію і практику управління взагалі та розвиток ділової активності зокрема, ніж усі попередні революції в менеджменті.

У міру того, як індустрія виходила за межі ранньої фабричної системи (мануфактури) і визрівала сучасна система акціонерного капіталу, власники капіталу все більше віддалялися від заняття бізнесом як економічною діяльністю. У результаті замість єдиного керівника-власника з'явилися кілька найманих менеджерів-невласників, які рекрутувалися з усіх, а не тільки привілейованих класів. Нова система власності прискорила розвиток промисловості та призвела до відмежування управління від виробництва й капіталу, а потім і до перетворення адміністрації та менеджменту на самостійну соціально-економічну силу.

Отже, початком четвертої революції в управлінні стала буржуазна революція, що символізувала вихід на історичну сцену нової фігури – капіталіста, а після завершення певного періоду – найманого менеджера. Іншими словами, початок цієї епохи – поява

капіталіста, заключний етап – поява менеджера. Як тільки з'явився клас професійних менеджерів, які відокремилися від класу капіталістів, стало можливим вести мову про новий радикальний переворот у суспільстві, що вважається п'ятою управлінською революцією. Необхідно акцентувати, що п'ята управлінська революція ознаменувала формальний поділ підприємницького, управлінського, виробничого та фінансового напрямів ділової активності.

Однак необхідно зазначити, що в Україні розвиток ділової активності мав певні особливості, відмінні від західного світу. Після жовтневої революції перші післяреволюційні десятиліття ознаменувались збудженням великої як продуктивної, так і руйнівної активності найширших верств населення. Багато людей переїхали із сіл у міста, підвищили освіту та кваліфікацію, оволоділи сучасними професіями, змінили примітивну фізичну працю на індустріальну та інтелектуальну. Була повністю ліквідована безграмотність.

Між тим мобілізація радянського суспільства, що мала ідейний характер спочатку, згодом почала набувати все більш ідеологічно-примусової форми. Концентрація великих людських мас для реалізації великих індустріальних проектів не створювала умов для духовної й культурної інтеграції суспільства. Сягнувши зрілості, радянська система фактично втратила здатність стимулювати постановку нових завдань та вирішувати складні проблеми. Інноваційно-дієвий потенціал радянського суспільства на початку 1980-х рр. порівняно з 1960-ми рр. різко знизився.

У 1960–1970-х рр. конструктивні ініціативи “знизу” перестали знаходити інституційну підтримку держави, а подекуди й каралися. На зайняту владою позицію населення відповіло байдужістю щодо “ініціатив”, які спускалися “зверху”, зневагою до законів і норм, байдужістю до праці та її результатів. Радянські люди, як правило, не прагнули самоорганізації та самоуправління, оскільки за багато десятиліть втратили досвід відкритої боротьби за свої права та свободи. Враховуючи життєвий досвід, вони віддавали перевагу життю “як всі”, непомітно, не висуваючись, пристосовуючись до діючих правил гри. Найбільш ініціативні громадяни, що мали необхідні ресурси, реалізовували свій інноваційно-дієвий потенціал у сферах, що стали головними “інкубаторами” нових українських капіталів, – тіньовій економіці та “комсомольському бізнесі”.

Таким чином, у 1980-х рр. ділова активність громадян радянського суспільства була на дуже низькому рівні. У цих умовах демократичні реформи мали вирішити два од-

наково важливі завдання: по-перше, здійснити демократичне перетворення радянського суспільства; по-друге, мобілізувати масові прошарки населення та підвищити їх ділову активність [4].

Аналізу сучасного стану ділової активності населення буде присвячено окрему публікацію. Дослідження генези та розвитку індивідуальної складової ділової активності дає змогу зробити такий висновок: у процесі розвитку досліджуваного об'єкта чітко виявляються такі історичні тенденції:

- ділова активність – передумова розвитку суспільства;
- тісна взаємозалежність між діловою активністю та чинниками зовнішнього середовища;
- державна політика має вирішальний вплив на рівень ділової активності населення.

Цілком імовірно, що ці історичні тенденції будуть виявлятися й надалі.

IV. Висновки

Отже, історико-логічний аналіз генези та розвитку ділової активності дає змогу зробити висновок, що суть ділової активності детермінується системою мотивів людської діяльності, її цілями, завданнями, механізмами реалізації та рівнем їхньої узгодженості з умовами, створеними в державі для реалізації ділового потенціалу. Тому, розг-

лядаючи ділову активність населення як об'єкт державного управління, необхідно враховувати тісний взаємозв'язок державної політики та ділової активності населення.

Література

1. Заславская Т.И. Человеческий потенциал в современном трансформационном процессе / Т.И. Заславская // Общественные науки и современность. – 2005. – № 4. – С. 13–25.
2. Социальное управление: словарь / [под ред. В.И. Добренкова, И.М. Слепенкова]. – М. : Изд-во МГУ, 1994. – С. 67.
3. Семенов Ю.И. На заре человеческой истории / Ю.И. Семенов. – М. : Мысль, 1998. – 319 с.
4. Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства. В связи с исследованиями Льюиса Г. Моргана / Ф. Энгельс. – М. : Политиздат, 1974. – 240 с.
5. Большой энциклопедический словарь: в 2 т. / гл. ред.: А.М. Прохоров. – М. : Сов. Энциклопедия, 1991. – Т. 1. – 863 с.
6. Кравченко А.И. Управленческие революции / А.И. Кравченко // Соц. труд. – 1991. – № 1. – С. 49–54.
7. Щекин Г.В. Теория социального управления: монография / Г.В. Щекин. – К. : МАУП, 1996. – 408 с.

УДК 351. 364.46

СОЦІАЛЬНІ КОМУНІКАЦІЇ В КОНТЕКСТІ СТАНОВЛЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

Березенко В.В.

кандидат філологічних наук, доцент
Класичний приватний університет

Annotation

Social communication seen as one of the most important tools for constructing civil society in the country. The system of relations between the government and the media may be an indication of the level of democratization of society and its willingness to win and retain civil liberties.

Анотація

У статті розглянуто соціальні комунікації як один з найважливіших інструментів побудови громадянського суспільства в державі. Проаналізовано систему взаємовідносин між владою і засобами масової інформації, яка показує рівень демократизації суспільства і його готовність до завоювання та утримання громадянської свободи.

Ключові слова

Комунікація, соціальна комунікація, суспільство, громадянське суспільство,

демократія, влада, засоби масової інформації.

I. Вступ

Головна мета становлення українського суспільства полягає в розбудові суверенної, незалежної, демократичної, соціальної і правової держави. Соціальні комунікації стають одним із найважливіших інструментів побудови громадянського суспільства, а система взаємовідносин між владою і засобами масової інформації свідчить про рівень демократизації суспільства і його готовність до завоювання та утримання громадянської свободи. Досягнення високого рівня розвитку демократичних відносин в Україні тісно пов'язане із формуванням у нашій державі громадянського суспільства.

II. Постановка завдання:

- проаналізувати систему взаємовідносин між засобами масової комунікації і суспільством;
- визначити роль соціальних комунікацій у побудові громадянського суспільства в Україні на сучасному етапі розвитку держави.

III. Результати

Громадянське суспільство передбачає наявність сукупності цивілізованих відносин: економічних, соціальних, моральних, релігійних, національних тощо. Але насамперед, громадянське суспільство – це сфера самопрояву свободних громадян та добровільно сформованих асоціацій або організацій, захищених законами від прямого втручання і свавільної регламентації діяльності цих громадян і організацій з боку державної влади. Цілком зрозуміло, що це суспільство з розвинутими економічними, культурними, правовими і політичними відносинами між людьми, яке є незалежним від держави, але взаємодіє з ним, створюючи для цього розвинуті правові відносини. Суспільство такого рівня має складну структуру, яка включає соціально-економічні і політичні відносини, що функціонують у правовому режимі соціальної відповідальності, свободи, задоволення матеріальних і духовних потреб людини, яка і є його найвищою цінністю [4]. Важливими умовами виникнення громадянського суспільства є його високий рівень самоорганізації та саморегулювання.

Як сама наявність, так і міра розвинутості громадянського суспільства служать вагомим критерієм демократичності того чи іншого конкретного суспільства, країни, держави. У країнах західноєвропейського типу (наприклад, у США) традиційно існує потужне громадянське суспільство, яке створювалось протягом багатьох століть безперервної боротьби населення за свої права. У країнах Сходу (арабські країни, Росія, Китай) структури громадянського суспільства дуже слабкі або повністю відсутні. Це пояснюється особливостями західного і східного менталітету: західний менталітет заснований на ідеях індивідуалізму і прав людини, а східний – на підпорядкуванні особистості державі і владі.

Відомо, що до основних функцій громадянського суспільства належить, крім повного задоволення матеріальних та духовних потреб людини, захисту приватної сфери життя, запобігання тотальному та абсолютному пануванню політичної влади, ще й розвиток і стабілізація суспільних відносин, з цією метою активно використовуються засоби соціальної комунікації [3]. Комунікативний процес є необхідною умовою становлення, розвитку і функціонування всіх

соціальних систем, тому що саме завдяки йому стає можливим зв'язок між поколіннями, нагромадження й передача соціального досвіду, його збагачення, поділ праці та обмін її продуктами, організація суспільної діяльності, трансляція культури. Саме завдяки комунікації здійснюється управління, і тому вона є соціальним механізмом реалізації влади в суспільстві.

Існує велика кількість визначень соціальної комунікації. Найчастіше зустрічається таке, в якому соціальна комунікація розглядається як передача інформації, ідей, емоцій (завдяки знакам і символам), як процес, що пов'язує окремі частини соціальних систем одне з одним [5]. Соціальна комунікація у процесі реалізації вирішує такі взаємопов'язані завдання, як інтеграція окремих людей у соціальні групи або спільноти, а спільноти – в цілісну систему суспільства; внутрішню диференціацію суспільства, відокремлення і відособлення суспільства й окремих його груп один від одного, що приводить до більш глибокого усвідомлення ними своєї специфіки та функцій [2, с. 7]. Громадянське суспільство потребує розвинутих й обґрунтованих комунікаційних стратегій і тактик, які допоможуть, по-перше, задовольнити потреби суспільства в якісній та оперативній інформації, а по-друге, забезпечать суспільство, окремі організації і групи людей максимально повними й вичерпними відомостями про діяльність усіх (владних і невластних) структур у суспільстві, нададуть можливість усім суб'єктам комунікації довести свою соціальну значущість, завоювати довіру до своєї діяльності й дістати підтримку з боку громадськості для успішного виконання своїх функцій.

Відносна стабільність демократичних суспільств певною мірою пояснюється тим, що в них забезпечується одна з найважливіших потреб сучасного людства – вчасно отримувати об'єктивну, неупереджену, повну і достовірну інформацію. Інформація є невід'ємною складовою процесу комунікації як окремих індивідів, так і цілих спільнот.

Тут слід згадати, що одним із найпоширеніших тверджень сучасності є визнання того, що в епоху інформаційного суспільства отримання, споживання, створення і поширення інформації є домінантною ознакою сучасного життя. Інформація справляє величезний вплив на людину. Все це передбачає широке використання інформаційних технологій у будь-якій сфері задля формування громадської думки, яка є важливим чинником побудови в державі громадянських відносин.

Одним із джерел отримання такої інформації та фактором впливу на формування

громадської думки частіше за все стають ЗМІ. Система взаємовідносин між засобами масової комунікації і суспільством може вивчатися з різних боків. Центральним стає питання: на яких принципах засоби масової комунікації функціонують у конкретних політико-економічних і культурно-історичних умовах. Одразу слід зауважити, що складно запропонувати ідеальну схему взаємодії владних структур із засобами масової інформації: кожна країна тут шукає власні шляхи, спираючись на соціокультурні традиції.

Однак у пострадянських країнах, до яких належить і Україна, ці традиції скоріше негативно впливають на розвиток громадянського суспільства. Це дається взнаки і в намаганні підпорядкувати в той чи інший спосіб засоби масової інформації державі, точніше владним структурам чи державним службовцям різного рівня, які часто плутають державні інтереси з особистими, або інтересами тих владних структур, до яких вони належать чи підпорядковуються. Потрібно також наголосити на досить високому рівні бюрократичної централізації владних структур, низькому рівні ініціативності у сенсі цивілізованої співпраці зі ЗМІ чиновників місцевих органів влади, бажання влади здійснювати тотальний контроль (можливо і не де-юре, але де-факто).

Через брак джерел фінансування урядові та державні ЗМІ часто потрапляють у залежність від державних структур, відчують різні форми тиску з боку держави. Водночас суттєво зростає цінність і значущість незалежних ЗМІ, які захищають інтереси представників різних груп громадянськості, впливають на формування громадської думки стосовно конкретної проблеми, стають виразниками їх різноманітних думок і прагнень. Рейтинг таких ЗМІ набагато вищий, а тому й публікації мають вищу цінність та міру впливу. Представники влади прагнуть співпрацювати з такими джерелами інформації і, усвідомлюючи неможливість натиснути на незалежні ЗМІ, шукають шляхи взаємодії.

Рівень довіри української громадськості до засобів масової інформації коливається залежно від багатьох чинників, проте загалом він є досить високим упродовж тривалого часу, і навіть перевищує відповідні показники довіри населення до державних діячів й органів влади та більшості соціальних інститутів. За таких умов засоби масової інформації стають впливовим чинником створення в українському суспільстві сприятливих умов для формування громадянського суспільства. Важливою складовою сильного громадянського суспільства є свободна преса, телебачення та інші засоби масової комунікації, оскільки одним з основних етапів боротьби зі зловживаннями вла-

ди є розголошення з боку ЗМІ протизаконних дій державних чиновників, які завжди намагаються тримати свої злочини та беззаконня у таємниці. Рівень свободи ЗМІ, таким чином, добре корелює з рівнем демократії в країні. З цієї причини громадянське суспільство завжди приділяє велику увагу будь-яким фактам обмеження свободи слова і послідовно веде боротьбу з цензурою в засобах масової інформації.

Нагадаємо, що деякі телевізійні проекти іноді збирають більшу кількість глядачів, ніж владні проекти, наприклад пряма трансляція роботи Верховної Ради. Рівень довіри до окремих телепрограм і таких ведучих, як Савік Шустер або Андрій Куликов, значно вищий, хоча дійові особи й у Верховній Раді і, наприклад, у передачах "Свобода слова" на телеканалі ICTV, "Свобода Савіка Шустера" на телеканалі "Інтер", "Шустер life" на телеканалі "Україна" одні й ті самі. Серед представників влади сьогодні вважається гарним тоном брати участь у рейтингових телепроектах, давати інтерв'ю рейтинговим газетам і журналам, які мають кредит довіри у громадськості.

Усе це свідчить лише про укріплення ЗМІ як "четвертої" влади в країні, її здібності впливати на суспільне життя та формувати громадську думку, яка все більше стає впливовою і виступає як один із чинників, який враховується владою при прийнятті рішень. Це є свідченням позитивної тенденції, тому що важливою складовою сильного громадянського суспільства є свобода слова, а значить, і свобода засобів масової комунікації, до яких належать і ЗМІ.

Звичайно, ситуація із впливом соціальних комунікацій на стан життя в країні може розглядатися в різних аспектах, і сьогодні, на наш погляд, передчасно говорити про тотальний якісний прорив у цій сфері. Збоку громадськості все частіше висловлюється протест проти тиску влади, спостерігається готовність до ведення цивілізованих форм діалогу між всіма прошарками суспільства. Отже, на сьогодні в Україні все більше уваги з боку громадських організацій приділяється формуванню свідомого і відповідального ставлення людини до свого життя та життя суспільства або окремих його груп. За умов недостатньої розвиненості громадської відповідальності та самоорганізації в Україні постає необхідність в обміні досвідом, набутим іншими розвиненими країнами і країнами, які також працюють у цьому проблемному полі, обговоренні спільних проблем і ймовірних шляхів їх розв'язання.

Становлення інформаційного суспільства в Україні можна охарактеризувати здебільшого кількісним зростанням обсягів інформації, збільшенням інформаційних потоків. Але це саме по собі зовсім не

обов'язково приводить до появи нових можливостей розвитку людини і суспільства в цілому. З іншого боку, інформація (особливо з боку владних і політичних структур) і канали її трансляції в маси активно використовуються в діяльності як державних, так і недержавних інститутів і діячів у зв'язку з тим, що інформація є основою для формування світогляду або змін у ньому.

Суспільні комунікації не обмежуються лише засобами масової інформації. Саме потребами соціуму в регулюванні суспільно важливих сфер діяльності та соціальних відносин зумовлене формування соціального інституту публік релейшнз в Україні. Паблік релейшнз як особлива управлінська діяльність спрямована на формування й підтримку ефективної системи публічних комунікаційно-інформаційних зусиль соціальних суб'єктів, що забезпечують оптимізацію його взаємодії з громадськістю. "Щоб задовольнити свої потреби, індивіди і соціальні групи налагоджують і постійно підтримують взаємозв'язки" [1], тому що налагодження контактів і підтримання добрих відносин із громадськістю набувають особливого значення в умовах демократизації суспільного життя в Україні та її виходу на міжнародну арену як суверенної і незалежної держави.

Аналізуючи соціальну комунікацію як основну складову розвитку суспільства в постіндустріальний період, можна виділити принципи її функціонування, дотримання яких є основною умовою побудови громадянського суспільства в Україні.

По-перше, треба зрозуміти, що комунікація починається зі створення клімату довіри. Такий клімат формується завдяки зусиллям будь-якої організації, компанії, підприємства або владних структур, які підкреслюють і підтверджують свої прагнення служити інтересам громадськості. Люди повинні їм (або тим, хто виступає на їх підтримку) довіряти, поважати їх як компетентне джерело з того чи іншого питання. По-друге, зміст комунікаційних зусиль повинен бути узгодженим з реальною ситуацією, відповідати їй. І тут слід зазначити, що як би вміло і професійно не використовувалися засоби масової інформації, вони лише доповнюють повсякденне життя, думки та дії людей [5, с. 205]. Контекст ситуації має давати можливість брати участь у подіях і реагувати на комунікативні зусилля. Це означає, що ефективна соціальна комунікація потребує сприятливого соціального клімату, у формуванні якого безумовно беруть участь і засоби масової інформації. По-третє, повідомлення повинні мати значення для громадськості, вони мають відповідати системі її цінностей, бути релевантними ситуації. По-четверте, комунікація – це нескінченний процес, який

мусить тривати постійно, тому що недостатність інформації завжди призводить до поширення неправдивих відомостей, чуток та пліток, які через невідповідність реальній ситуації викликають неадекватну реакцію з боку реципієнтів, уводять їх в оману та спричиняють непередбачувані наслідки.

На думку фахівців, в Україні спостерігаються особливості у використанні моделей комунікації. Особливо це стосується комунікацій з боку органів державної влади, яка намагається впливати на поведінку громадськості у бік підтримки своєї діяльності. Для того, щоб відбулися прогресивні зрушення в цій сфері, вирішальним у системі планування комунікацій органів влади з громадськістю має стати усвідомлення того, що уявлення громадськості про їх діяльність формуються на підставі їхньої лінії поведінки та інформаційних повідомлень. Щоб відбулися глибокі зміни у зв'язках органів влади з громадськістю, необхідно усвідомлювати комунікації як інструмент стратегічного управління [4]. Важливою стає постійна підтримка двостороннього потоку інформації, а також визнання владою того, що комунікативна політика не має автоматично впливати з організаційної політики, а повинна формуватися шляхом узгодження. Підґрунтям такого підходу є принцип, згідно з яким аудиторія, як правило, допускає вплив на себе лише в тому разі, якщо влада або організація готові до діалогу з нею (безпосередньо або опосередковано) з метою узгодження принципів своєї діяльності. Це і стане ознакою становлення громадянського суспільства в Україні.

IV. Висновки

Соціальна інформація є найбільш складним видом інформації; це найвища форма упорядкованого відображення дійсності, властивого тільки людині як суспільній істоті, наділеній свідомістю і мовою. З одного боку, інформація та інформаційні процеси підпорядковуються розвитку суспільства й окремих соціальних груп та особистостей; з іншого – в сучасному суспільстві в умовах інформаційного вибуху і широкого упровадження ЗМІ в суспільне життя дедалі зростає вплив інформації на розвиток різних сфер людської діяльності. Виокремлюючись у самостійну підсистему з всього інформаційного процесу, інформація, трансльована через ЗМІ, не тільки виконує функцію формування душі людини, а поступово стає самостійною суспільною силою, потужною зброєю в боротьбі за громадянське суспільство.

Література

1. Буари Ф.А. Паблік рилейшнз или стратегия доверия / Ф.А. Буари. – М.: Инфра-М, 2001. – 304 с.
2. Василик М.А. Наука о коммуникации или теория коммуникации? К проблеме теоретической идентификации / М.А. Василик // Актуальные проблемы теории коммуникации: сб. науч. тр. – СПб.: Изд-во СПбГПУ, 2004. – С. 4–11.
3. Почепцов Г.Г. Теория коммуникации / Г.Г. Почепцов. – М., 2001. – 656 с.
4. Стратегія і тактика комунікацій із громадськістю для організацій третього сектора: методичний посібник / за ред. В.Г. Королька. – К., 2003. – 216 с.
5. Королько В.Г. Паблік рилейшнз. Наукові основи, методика, практика / В.Г. Королько. – К.: Видавничий дім "Скарби", 2001. – 400 с.

УДК 332.87

ПРОБЛЕМИ БЮДЖЕТНОГО ІНВЕСТИВАННЯ СФЕРИ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

Бікулов Д.Т.кандидат державного управління, доцент
Класичний приватний університет**Annotation**

The article describes problems that restrict to increase sum of state investments to system of housing and communal services. We tried to find the ways to pass troubles. The different aspects of state investments importance for economic and infrastructure development were substantiated.

Анотація

У статті розглянуто проблеми, які перешкоджають збільшенню обсягів державного інвестування сфери ЖКГ та можливі шляхи їх подолання. Також обґрунтовано різні аспекти значення бюджетних інвестицій у розвиток економіки та інфраструктури.

Ключові слова

Бюджет, інвестиції, енергозбереження, енергетика, теплопостачання, ресурси, самоврядування, громада, кредит.

I. Вступ

Державні інвестиції в будь-якій економічній системі та політичному устрої є однією з обов'язкових складових сталого розвитку держави. Мета держави як інвестора не отримання прибутку (на відміну від приватного інвестора), а вирішення конкретної проблеми суспільства. Сфера ЖКГ є однією з найбільш сприятливих для інвестування галузей. Проблему інвестування ретельно досліджують такі українські науковці, як: С. Аптекар, Т. Бенъ, А. Гальчинський, Ю. Гончаров, Л. Червова, В. Юрчишин та інші. Однак запропоновані підходи мають дещо узагальнений характер. При цьому механізм державного інвестування інфраструктурних проектів остаточно не розроблений та не формалізований.

II. Постановка завдання:

- проаналізувати діючу систему реалізації інвестиційних проектів за участю бюджетних коштів;

- розкрити ключові аспекти, що визначають необхідність участі бюджетних коштів у проектах;
- визначити перешкоди, що стримують збільшення обсягів інвестування;
- запропонувати заходи, які б змогли поліпшити ситуацію.

III. Результати

Бюджетне інвестування нових проектів в Україні здійснюється постійно, переважно в межах цільових програм розвитку галузей, територій тощо. Це означає, що умовний проект, визначений як одне із завдань програми, фінансується в певному обсязі. Обсяг фінансування розраховується на підставі ймовірних доходів бюджету, однак майже завжди це результат компромісу між різними потребами на підставі суб'єктивних інтересів політичних діячів.

При цьому практично неможливо оцінити реальну ефективність проекту, оскільки прямий чи опосередкований прибуток від проекту держава отримує або у вигляді майбутньої економії, або у вигляді податків.

На думку В. Мокряк, Е. Мокряк [3, с. 46], держава, якщо навіть не є власником корпоративних прав компаній, отримує велику частину доходів підприємств через податкові механізми, орієнтуючись на власні фінансові інтереси. У пострадянському суспільстві держава, крім загальних контрольно-регуляторних функцій, має виконувати роль головного архітектора, технолога й безпосереднього організатора процесу формування національного корпоративного підприємництва та корпоративного управління. Реалізація корпоративного управління практично неможлива без функціонування прозорого механізму інвестування, у цьому випадку – бюджетного. Л. Червова, М. Назарчук звертають увагу на те, що недоскона-

лість інвестиційних процесів в Україні зумовлена, в першу чергу, низькою питомою вагою організованого ринку (близько 4%) у загальних обсягах інвестиційних інструментів [4, с. 41]. Це також означає, що для приватного інвестора існують одні можливості, для держави – інші, у цій ситуації більш обмежені з інституціонального погляду.

Експерти Світового банку передбачають зниження обсягів прямих іноземних інвестицій у країні, що розвиваються, на рівні 31% в 2009 р. [6]. Це означає додаткове підвищення попиту на бюджетне фінансування проектів.

Т. Бень, порівнюючи традиційну методику, яка передбачає розрахунок абсолютної ефективності капіталовкладень, та нову методику розрахунку чистої приведеної вартості, дисконтованого терміну окупності та внутрішньої норми прибутку, дійшов висновку щодо можливості нормування граничного коефіцієнта ефективності – показника, який є найбільш інформативним [2, с. 19]. Можна додати те, що застосування розрахунків граничного коефіцієнта ефективності було б доцільним для інвестиційних проектів, які фінансуються з державного бюджету.

Бюджетні інвестиції в систему ЖКГ найбільш сприятливі для оцінювання ефективності.

По-перше, система ЖКГ є системою надання послуг. Якщо, наприклад, у Росії, середня рентабельність комунальної сфери становить – 2%, то рентабельність управління житловим фондом високого класу – 15–20% [5]. Будь-яка складова комунальних послуг може бути передана приватним виконавцям, така практика існує в утилізації відходів, виконанні ремонтних робіт. Наступною підсистемою може стати енергопостачання. Але початковим системним інвестором має стати саме держава. Рентабельність інвестицій може бути розрахована прямо з урахуванням наступної економії коштів. Повернення коштів у цьому випадку може бути здійснено в разі приватизації інфраструктури та системи надання послуги або її частини. У кінцевому варіанті громада, комунальне підприємство має виконувати контрольні функції, а саме: контролювати якість та обсяги послуг, ґрунтовність тарифів, сприяти стягненню платні та компенсувати пільги.

По-друге, сучасна система теплопостачання в ЖКГ є джерелом зловживань та накопичення боргів. У разі продовження динаміки, яка спостерігається на цей час, інфраструктура може бути зруйнована в найближчі 2–3 роки. Існує декілька причин цього:

1. Накопичення заборгованості споживачів. Джерелом боргів стають: несплати домогосподарств, відсотки за кредитами, які отримує комуналенерго для погашення поточ-

ної заборгованості перед постачальником енергоносія. Результатом може стати ряд банкрутств і технологічне руйнування мереж.

2. Судові справи щодо недопостачання послуг тим платникам, що не мають заборгованості, але з технічних причин недоотримують послуги.

Комплексним вирішенням проблем була б системна реформа ЖКГ, однак на сьогодні обмежене фінансування, відсутність чітких дієвих механізмів кредитування не дають змоги навіть розпочати суттєві реформаційні зрушення.

У 2006–2007 рр. ряд підприємств отримав фінансову допомогу у вигляді погашення відсоткових ставок за кредитами на реалізацію інноваційних проектів. Теоретично більшість проектів у енергозбереженні можуть розглядатись як інноваційні. Однак їх тривалість є більшою, ніж бюджетний рік. Це означає, що фінансування наступних періодів може бути під сумнівом (як це і відбулось у 2008–2009 рр.).

IV. Висновки

Таким чином, можна зробити висновок про неефективність діючої системи фінансування інвестиційних проектів. У той час, коли держава в особі Кабміну або профільного Міністерства має необхідність фінансувати певну сферу, є відповідальність за використання коштів, що породжує процедуру, яка не захищає від зловживань, але суттєво стримує можливість фінансування реальних проектів. Створення дієвої системи фінансування інвестиційних проектів можливе за таких умов:

- створення інфраструктури кредитування (фонди та уповноважені банки), максимально наближеної до проекту, за галузевим та регіональним принципом;
- внесення змін до існуючої нормативної бази (Бюджетного кодексу), які дозволять фіксувати обсяг фінансування не на рік, у межах бюджету, а на 5 років;
- розробка динамічних критеріїв, які б давали змогу розробляти та відбирати найбільш ефективні проекти для фінансування;
- остаточне впровадження соціально толерантних механізмів стягнення заборгованості зі споживачів;
- створення сприятливих умов для залучення приватного капіталу до сфери ЖКГ.

Ключовими аспектами, які визначають доцільність бюджетного фінансування проектів, є:

- критична технологічна необхідність – коли відсутність фінансування призведе до руйнації інфраструктури;

- пряме чи опосередковане повернення коштів, у тому числі майбутня економія незалежно від рівня бюджету.

Література

1. Аптекарь С. Оценка эффективности инвестиционных проектов / С. Аптекарь // Экономика Украины. – 2007. – № 1. – С. 42–49.
2. Бень Т. К определению экономической эффективности инвестиций / Т. Бень // Экономика Украины. – 2007. – № 4. – С. 12–19.
3. Мокряк В. Корпоративное управление крупными промышленными предприятиями: современное состояние и актуальные проблемы / В. Мокряк, Э. Мокряк // Экономика Украины. – 2007. – № 4. – С. 42–54.
4. Червова Л. Сравнительный анализ динамики инвестиций в экономику Украины / Л. Червова, М. Назарчук // Экономика Украины. – 2007. – № 3.
5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cnews.ru/reviews/free/national2006/articles/bill_it.
6. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rbc.ua/rus/top/economic/2009/01/22/492720.shtml>.

УДК 338.824.5

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ РОЗРОБКИ РЕГІОНАЛЬНИХ ПРОГРАМ РОЗВИТКУ АПК

Болдусь М.В.

кандидат економічних наук, доцент
Класичний приватний університет

Annotation

At the article it is investigated value of method of management by objectives by development of regional agroindustrial complex. Certainly problem of regional programs development of development of agroindustrial complex. The necessity of complex consideration of tasks and terms of realization of measures is well-proven at development of the program of development of regional agroindustrial complex, certainly structure and maintenance of basic sections of such program.

Анотація

У статті досліджено значення методу програмно-цільового управління розвитком регіонального агропромислового комплексу. Визначено проблеми розробки регіональних програм розвитку АПК. Обґрунтовано необхідність комплексного розгляду завдань та умов реалізації заходів при розробці програми розвитку регіонального АПК, визначено структуру та зміст основних розділів такої програми.

Ключові слова

Регіональне управління, агропромисловий комплекс, програма розвитку АПК регіону, механізм управління, зміст і структура

I. Вступ

Забезпечення виходу з кризи та стабільного розвитку агропромислового комплексу є важливою умовою стабілізації економіки регіону та України в цілому. Сільське господарство як системоутворювальний сегмент економіки здатний стати каталізатором загального економічного зростання. Вкладення в сільське господарство можуть виклика-

ти збільшення попиту на продукцію в інших, пов'язаних з ним галузях.

Слід особливо відзначити, що без активного втручання держави не можуть бути вирішені продовольчі проблеми країни, особливо в умовах підвищення конкуренції на внутрішньому ринку України у зв'язку з її вступом до СОТ. Зовнішня продовольча політика повинна, безумовно, враховувати інтереси ділових партнерів на світовому продовольчому ринку, але не на шкоду власним. Тому підвищується актуальність питань розвитку експортних можливостей і поліпшення структури самого експорту, забезпечення доступу українських товарів та послуг на зарубіжні ринки, забезпечення захищеності вітчизняних виробників.

Вищою формою державного регулювання розвитку агропромислового комплексу регіону як суб'єкта економіки є державне економічне програмування з метою комплексного використання в глобальних цілях усіх його інструментів.

Найважливішими елементами державного регулювання агропромислового ринку, передбаченими при розробці регіональних комплексних програм розвитку АПК, повинні стати: підтримка загального рівня прибутковості в галузях агропромислового комплексу шляхом надання державної підтримки селу й стимулювання платоспроможного попиту; антимонополічне регулювання пропорцій внутрішньо- і міжгалузевого обміну; підвищення конкурентного потенціалу галузей АПК; збільшення реальних доходів населення за рахунок підвищення зайнятості, рівня оплати праці й соціальних виплат. Си-

стема державного регулювання повинна сприяти розвитку ринкової інфраструктури, підтримці стабільної, сприятливої кон'юнктури на ринку шляхом проведення державних інтервенцій, забезпечення села доступними кредитами.

Проблемам регулювання розвитку аграрної сфери економіки України на державному та регіональному рівнях присвячені праці таких вітчизняних науковців: А. Бабанко, А. Бабич, І. Белебега, В. Богданович, Л. Бондаренко, А. Грищенко, С. Дем'яненко, С. Злупко, О. Могильний, В. Руликівський, В. Ткаченко та ін.

II. Постановка завдання

Мета статті – обґрунтувати наукові засади побудови регіональних програм соціально-економічного розвитку агропромислового комплексу.

III. Результати

Реакцією на ринкові підходи в розвитку агропромислового комплексу і його продуктивних підкомплексів можна вважати розробку значної кількості концепцій, програм, систем ведення сільського господарства, різного роду бізнес-планів, а в окремих випадках – економічних сценаріїв і прогнозних розрахунків. Нами в процесі дослідження були проаналізовані понад 150 бізнес-планів, багато регіональних систем ведення сільського господарства (Запорізької, Харківської, Донецької, Київської, Вінницької областей та окремих їх районів), програми продовольчої безпеки, а також відновлення й розвитку сільського господарства (Запорізької, Харківської, Донецької областей). У більшості із цих робіт з тією або іншою глибиною опрацювання здійснюється наукове оцінювання сучасних аграрних реформ, значна частина розробників указує на руйнівні процеси, явища в усіх сферах АПК за роки реформування, але, за рідкісним винятком, у вищенаведених документах немає чіткого й детального обґрунтування заходів з подолання кризової ситуації та подальшого розвитку вітчизняного АПК, визначення пріоритетів розвитку, а найголовніше – механізмів (організаційних, економічних, фінансових, техніко-технологічних тощо), здатних забезпечити досягнення визначених програмних заходів.

У процесі вивчення програмних документів були розкриті загальні недоліки. До них ми відносимо такі: відсутність паспорту програми; нечітко сформульована основна мета програми; недостатня чіткість у формулюваннях тих чи інших заходів, захоплення розробників науковим аналізом історичних етапів розвитку сільського господарства (ми усвідомлюємо те, що історико-генетичний аналіз дуже важливий, але він не повинен займати третину всієї програми); симбіоз ретроспективного аналізу, концептуальних

положень і підходів, короткий аналіз статистичних матеріалів сучасного стану сільськогосподарського виробництва, причому без визначення прогнозів і стратегічних планів хоча б на найближчі 3–5 років; відсутність конкретних виконавців того чи іншого заходу, джерел фінансування й обсягів фінансових коштів; опора лише на бюджетні асигнування (бюджет України, міста, області); відсутність механізму реалізації програмних заходів; непрописаність механізму контролю за виконанням програмних заходів, відсутність конкретних термінів їх реалізації (у кращому разі вказані роки).

У Запорізькій області розроблена програма “Розвиток агропромислового комплексу Запорізької області на 2004–2008 рр.”, яка має декларативний характер і потребує серйозного доопрацювання. Відповідно до вимог стійкого розвитку агропромислового комплексу регіону основними завданнями цієї програми мають бути: забезпечення системного збалансованого розвитку продовольчого комплексу на користь нинішнього й подальших поколінь людей; сприяння розвитку галузей сільського господарства, перш за все тваринництва; переозброєння виробництв переробної промисловості, пов'язане з глибокою переробкою місцевої сільськогосподарської сировини, випуском на цій основі високоякісних продуктів харчування; здійснення інноваційної політики, що дає можливість забезпечити випуск високопродуктивної продукції; прискорений розвиток виробничої інфраструктури регіону з метою забезпечення ефективного функціонування агропромислового комплексу; активний вплив на демографічні й соціальні процеси; підтримка рівня зайнятості населення; сприяння зростанню добробуту населення; розвиток міжрегіональної і міжнародної співпраці з метою забезпечення продуктивнішого використання ресурсного потенціалу і створення умов для залучення в аграрну економіку зовнішніх інвестицій; забезпечення екологічної безпеки шляхом раціонального використання природно-ресурсного потенціалу і здійснення природоохоронних заходів.

У процесі дослідження була вироблена принципова схема методології й методики розробки цільової програми розвитку АПК Запорізької області на перспективу.

При розробці регіональної програми розвитку АПК, виходячи зі сформульованих принципів і врахування методичних рекомендацій, доцільним є її обґрунтування за такими основними розділами: “Аналіз і оцінювання стану розвитку регіонального АПК”; “Концептуальні основи розвитку АПК. Цілі і завдання програми”; “Заходи програми”; “Ресурсне забезпечення програми”; “Організація, форми і методи управління програ-

мою”; “Механізм реалізації програми”; “Координація виконання програми”; “Оцінювання ефективності реалізації програми”.

При підготовці цих розділів програми пропонуються такі методичні рекомендації:

1. Аналіз і оцінювання стану розвитку регіонального АПК.

Аналіз стану розвитку регіонального агропромислового комплексу може складатися з трьох частин: характеристики основних ознак, що відображають сучасну ситуацію в регіональному АПК; аналізу умов і чинників, що визначають цю ситуацію; основних висновків.

1.1. Характеристика сучасної ситуації в регіональному АПК.

У цій частині розділу аналізуються: динаміка обсягів виробництва продукції в усіх ланках АПК, тенденції в зміні секторальної структури сільськогосподарського виробництва (співвідношення між обсягами виробництва основних видів продукції в сільгосп-підприємствах, селянських, фермерських господарствах, присадибних господарствах населення, інших секторах); стан матеріально-технічної бази АПК і ґрунтової родючості сільгоспугідь; фінансовий стан підприємств; соціальні проблеми села тощо.

1.2. Умови й чинники, що визначають сучасну ситуацію в регіональному АПК.

Аналізуються проблеми, що найбільшою мірою впливають на ситуацію в АПК: диспаритет цін, взаєморозрахунки між підприємствами, динаміка купівельної спроможності й структури споживання, рівень доступності кредитних ресурсів, динаміка бюджетної підтримки сільських товаровиробників, ситуація з реорганізацією підприємств і внутрішньогосподарчих економічних відносин тощо.

Доступність кредитних ресурсів і зміни в бюджетній підтримці сільських товаровиробників оцінюються з урахуванням коректив на рівень інфляції.

1.3. Основні висновки.

Резюмуються основні результати проведеного аналізу. Складається сценарій розвитку соціально-економічної ситуації в АПК регіону у випадку, якщо тенденції, що намітилися, зберуться. Визначаються можливі обсяги виробництва і споживання основних продовольчих продуктів. При цьому прогнозуються соціальні наслідки (рівень доходів, рівень безробіття на селі тощо). Визначаються заходи з ліквідації проблем, що негативно впливають на ситуацію в АПК.

2. Концептуальні основи розвитку АПК. Цілі й завдання програми.

Цей розділ може складатись з чотирьох підрозділів: викладення позицій, цілі і завдання, чинники, концептуальні основи реалізації.

2.1. Вихідні позиції.

Визначаються офіційно прийняті концепції і програми стабілізації та розвитку агропромислового комплексу України й АПК регіону, які використовуються надалі як відправна точка при розробці цієї програми.

Обґрунтовується рівень пріоритетності розвитку АПК відносно інших комплексів і сфер економіки регіону, виходячи з необхідності забезпечення довгострокової продовольчої незалежності, базової позиції АПК у виробничо-структурному комплексі регіону, багатофункціональності сільської місцевості, технологічної специфічності сільського господарства.

2.2. Чинники, що визначають перспективи розвитку регіонального АПК.

Оцінюються агроприродний, матеріально-технічний і трудовий потенціали АПК, місткість місцевого продовольчого ринку, можливості проникнення на продовольчі ринки інших регіонів, структурні зміни у зв'язку з реформуванням, можливості залучення приватного капіталу тощо.

2.3. Цілі й завдання програми.

Цілі та завдання, які необхідно реалізувати в програмі, що розробляється, формуються на основі здійсненого вище аналізу, вихідної позиції та чинників розвитку АПК, за допомогою визначення генеральної (головної) мети і її декомпозиції (побудови “дерева цілей”).

Вибір генеральної мети програми залежить від специфіки регіону. Можливі варіанти формулювання генеральної мети: “Припинення спаду виробництва й забезпечення виходу АПК із кризової ситуації”, “Забезпечення стабілізації й формування чинників післякризового розвитку АПК”, “Забезпечення стійкої продовольчої незалежності регіону при комплексному соціально-економічному розвитку сільської місцевості”, “Забезпечення виробництва конкурентоспроможної продукції АПК в обсягах, гарантованих агресурсним потенціалом регіону” тощо.

У кількісному виразі реалізація генеральної мети означає вихід з виробництва продовольства на рубежі, гарантовані агресурсним потенціалом регіону. Досягнення цих параметрів може бути в часі істотно розтягнуто. По деяких продуктах визначені обсяги виробництва можуть бути досягнуті через рік-два, а по інших – лише в середньо- чи довгостроковій перспективі, але під впливом заходів цієї програми.

Соціальна складова генеральної мети програми в концентрованому вигляді кількісно може бути визначена рівнем середньомісячної заробітної плати в сільському господарстві і її відношенням до аналогічного показника в промисловості.

Перелік цілей і завдань програми при такому підході матиме системний характер,

але їх реалізація в часі може не збігатися. Досягнення однієї мети можливо та необхідно забезпечити швидко з мінімальними фінансовими й матеріальними витратами, тоді як інші реалізовуватимуться впродовж тривалого періоду при значних обсягах інвестицій і за умов досягнення попередніх цілей. У зв'язку із цим при розробці системи заходів повинні бути правильно розставлені пріоритети їх ресурсного забезпечення.

2.4. Концептуальні основи реалізації програмних завдань.

Для ефективного розвитку АПК здійснюється комплексний підхід, при якому конкретні заходи реалізуються за всіма цільовими напрямками.

Вдосконалення форм власності й господарювання здійснюється, виходячи з доцільності їх раціонального поєднання і принципів.

У концептуальному плані визначаються основні напрями структурної перебудови в сільському господарстві, переробній промисловості й агросервісі, у сфері заготівлі, зберігання, торгівлі сільгосппродукцією і продуктами її переробки.

Центральне місце в концепції і програмі слід відвести вирішенню проблеми відновлення, модернізації та відтворення виробничого потенціалу АПК.

Особливу роль у концепції розвитку регіонального АПК повинен займати комплекс заходів із забезпечення умов для ефективного функціонування сільгосппідприємств. У зв'язку із цим формулюються концептуальні положення, максимально наближені до паритету цін, нормалізації взаєморозрахунків, удосконалення відносин між підприємствами в АПК, їх бюджетної підтримки, залучення приватного капіталу, вдосконалення зовнішньоекономічної діяльності, підвищення купівельного попиту на продовольство, здійснення структурної перебудови на селі, вирішення соціальних проблем села, реорганізації системи наукового забезпечення регіонального агропромислового комплексу тощо.

3. Заходи програми.

Сукупність заходів програми визначається в процесі побудови "дерева цілей" на його нижньому рівні. Комплекс заходів повинен забезпечувати вирішення завдань і досягнення сформульованої мети. У підсумку сукупність заходів повинна бути достатньою для реалізації генеральної мети, досягнення її кількісних параметрів.

Незважаючи на свою необхідність для реалізації генеральної мети, кожний із заходів має при цьому різну значущість. Найбільше значення мають ті заходи, які забезпечують ефект мультиплікатора, тобто їх реалізація позитивно впливає практично на всі ланки АПК, сприяє вирішенню більшості

сформульованих вище завдань. Безумовно, такі заходи необхідно здійснювати в першочерговому порядку, спрямовуючи для цього фінансові й матеріальні ресурси.

Деякі заходи забезпечують вирішення не одного, а декількох завдань, а інші, не вимагаючи при цьому істотних фінансових витрат, можуть бути реалізовані за рахунок організаційних заходів. Цим групам заходів також слід віддати в програмі пріоритет.

Нарешті, частина заходів є дуже ресурсоємною, а терміни їх повного завершення можуть розтягнутися на десятиліття. В умовах гострого дефіциту фінансових, у тому числі інвестиційних ресурсів для цієї групи заходів визначений другий рівень пріоритетності.

Для кожного заходу програми описується алгоритм його реалізації: порядок і термін здійснення, необхідні фінансові ресурси, схема узгодження з іншими заходами.

4. Ресурсне забезпечення програми.

У цьому розділі розглядаються потреба у фінансових ресурсах для реалізації заходів програми, джерела фінансування, імовірні рівні фінансового забезпечення, потреба в основних матеріально-технічних і трудових ресурсах.

Потреба у фінансових ресурсах. Загальна потреба у фінансових ресурсах складається з тих витрат, які необхідні для реалізації заходів програми. Розрахунок витрат проводиться за заходами програми й роками їх реалізації.

Дається короткий аналіз ресурсоємності заходів, що забезпечують досягнення кожної із цілей першого рівня, і оцінка можливого ефекту від їх реалізації.

Джерела фінансування. Для фінансування програми необхідно залучати всі можливі джерела: державний, регіональний, районні й міські бюджети; довгострокові кредити; кошти підприємств АПК, позабюджетних фондів, асоціацій селянських (фермерських) господарств, машинобудівних підприємств – постачальників сільськогосподарської техніки, підприємств тощо.

Проводиться розрахунок розподілу фінансових ресурсів, необхідних для фінансування за джерелами й роками реалізації програми.

Імовірні рівні фінансового забезпечення. Бюджетні джерела (державний і регіональний бюджети) мають істотну питому вагу в загальних обсягах фінансування програми.

Крім того, від їх надання залежить запуск інших джерел фінансування програми. Водночас бюджетні асигнування в АПК постійно в дефіциті. У зв'язку із цим виникає необхідність розрахунку бюджетних джерел фінансових ресурсів за трьома варіантами прогнозу (оптимістичним, песимістичним і проміжним).

За першим варіантом (оптимістичним) передбачається виділення бюджетних коштів у повному обсязі, що необхідний для реалізації всіх намічених у програмі заходів. Дефіцит бюджетних коштів відсутній.

Другий варіант (песимістичний) розраховується для найгіршого сценарію формування державного й регіонального бюджетів. Виділення бюджетних коштів для потреб АПК фіксується в ньому на рівні факту та визначається дефіцит у фінансуванні програми.

Проміжний варіант розраховується за принципом компромісу між першим і другим варіантами. Далі визначаються заходи, що виконуються в пріоритетному порядку за другим і третім варіантами, а також заходи, від реалізації яких необхідно відмовитися. При цьому вносяться відповідні корективи в цільові показники програми.

5. Організація, форми й методи управління програмою.

Зазвичай для управління цільовим комплексними програмами створюються спеціальні органи управління. В умовах дефіциту фінансів і кризи в АПК навряд чи доцільно це робити. До того ж існуючі органи управління у своїй основі покликані займатися вирішенням цих проблем. У разі створення спеціального органу управління програмою мимоволі відбудеться дублювання функцій. Тому в рамках реалізації цієї програми можна запропонувати перейти до програмно-цільового управління АПК. У зв'язку із цим орган управління регіональним агропромисловим комплексом стає органом управління програмою. Внутрішня структура органу управління регіональним АПК доповнюється відповідно до структури програми необхідними відділами й секторами, функціонально орієнтованими на виконання програмних заходів, а також службами забезпечення її реалізації.

6. Механізм реалізації програми.

Механізм реалізації програми складається з таких підсистем: організаційної, економічної і правової. Організаційний механізм реалізації програми доцільно будувати по вертикалі, об'єднуючи згори вниз договірними відносинами орган управління програмою, що є замовником (генпідрядником), виконавців робіт – підрядників і виконавців окремих етапів робіт – субпідрядників.

Невід'ємним елементом організаційного механізму реалізації програми повинен бути соціально-економічний моніторинг процесів, які відбуваються в АПК, що забезпечує зворотний зв'язок з об'єктами та суб'єктами АПК. За допомогою моніторингу виявляється реакція останніх на заходи, що реалізуються, наслідки тих чи інших заходів, передбачених у програмі. На основі інформації, що надходить у рамках моніторингу,

проводиться диференційований аналіз економічної та соціальної ситуації на селі, ставлення сільського населення, керівників, фахівців і працівників до вузлових питань перетворень, що проводяться. На основі результатів аналізу в програму своєчасно вносяться необхідні корективи, що дає можливість виключити витрати, які неминуче супроводжують будь-яке реформування. Системі моніторингу доцільно організувати на базі служби інформації, аналізу й контролю органу управління програмою.

Економічний механізм передбачає надання органу управління програмою фінансових ресурсів, визначених для її виконання, і всіх прав розпорядження ними.

В основу механізму реалізації програми слід покласти конкурсну договірну систему, що діє за принципом підяду. Для залучення до конкурсу якомога більшої кількості претендентів виконання того чи іншого виду робіт пропонуються пільги, передбачені законодавством.

Основою правового механізму є визначення статей законів України та регіональних нормативних актів, що здійснюють юридичне закріплення основних положень відповідної програми розвитку регіонального АПК.

7. Координація виконання програми.

Координація виконання програми полягає в забезпеченні узгоджених дій усіх рівнів управління й виконавців (підприємств і організацій), що беруть участь у її реалізації. Система координації може включати три рівні ієрархії.

На вищому рівні здійснюється колегіальність у прийнятті вузлових питань з реалізації програми й узгодженості дій усіх її виконавців. Координаційну комісію очолює керівник програми.

На середньому рівні здійснюється координація та контроль за діяльністю виконавців і співвиконавців заходів та робіт у межах тієї чи іншої програми першого рівня. Функції координації й контролю покладаються безпосередньо на керівників підпрограм (головних координаторів), які для забезпечення колегіальності у вирішенні найбільш важливих питань створюють робочі групи, склад яких затверджується керівником програми.

На нижньому рівні здійснюється координація й контроль за діяльністю підрядників і субпідрядників щодо завдань та робіт у межах відповідних підпрограм другого рівня.

Функції координації й контролю покладаються на керівників цих підпрограм. Організація їх робіт з координації здійснюється за аналогією із середнім рівнем.

Координація робіт значною мірою може бути побудована на оперативному (застережливому) контролі.

8. Оцінювання ефективності реалізації програми.

У цьому розділі визначається сценарій розвитку подій у регіональному АПК у результаті реалізації окремих заходів, їх сукупності й програми в цілому. Особлива увага приділяється тим заходам, які відрізняються мультиплікативним ефектом. Результативність таких заходів є відчутною по всьому ланцюгу їх дії.

Робиться оцінювання ефективності програми по етапах її реалізації. Для регіонів, що характеризуються кризовою ситуацією в АПК, виділяються етапи: а) стабілізації; б) післякризового розвитку; в) досягнення програмного рівня розвитку.

Складається сценарій розвитку АПК у кожному з виділених етапів. Кількісно визначається ефект від реалізації заходів, що мають пряму дію на генеральну мету програми і розрахунок економічної ефективності яких не викликає ускладнень. Економічний ефект від окремих заходів підсумовується за підпрограмами і програмою в цілому та зіставляється з кошторисом фінансових ресурсів, необхідних для їх реалізації.

Досвід розробки цільових програм стабілізації й розвитку агропромислового виробництва Запорізької, Харківської областей, засвідчив, що залежно від конкретної ситуації можлива зміна їх внутрішньої структури. Наприклад, розділи 5, 6 і 7, що відображають, відповідно, "Організацію, форми і методи управління програмою", "Механізм реалізації програми" і "Координацію виконання програми", можуть бути об'єднані. Об'єднаний розділ може бути названий "Механізм реалізації програми". Вважаємо, що це буде цілком допустимо, оскільки організація, управління й координація програми є елементами механізму її реалізації.

"Концептуальні основи розвитку АПК" і "Цілі й завдання програми", представлені в Методичних рекомендаціях в одному розділі, можна роз'єднати і передбачити в регіональних програмах як два самостійні розділи.

IV. Висновки

Сформульовані вище принципи розробки програми в сукупності із запропонованими її внутрішньою структурою й методичними рекомендаціями становлять ту необхідну базу, яка, на наш погляд, сприятиме науково обґрунтованому складанню програмно-цільового документа, необхідного для вирі-

шення в регіональних АПК складних проблем перехідного періоду.

Література

1. Бабанко А.Г. Державне регулювання та підвищення конкурентоспроможності аграрного сектору / А.Г. Бабанко // Економіка АПК. – 2008. – № 5. – С. 85–88.
2. Бабич А. Теоретико-методологічні засади реформування антикризового управління: регіональний аспект / А. Бабич // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2007. – № 3. – С. 199–207.
3. Белебега І.О. Управління розвитком сільських територій на регіональному рівні / І.О. Белебега // Економіка АПК. – 2006. – № 11. – С. 118–122.
4. Богданович В. Концептуальні засади розробки динамічної моделі функціонування агропромислового комплексу / В. Богданович, В. Руликівський // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2007. – № 3. – С. 343–359.
5. Бондаренко Л.М. Регіональні аспекти виробництва сільськогосподарської продукції / Л.М. Бондаренко // Економіка АПК. – 2007. – № 6. – С. 50–56.
6. Грищенко А.П. Методичні положення та напрями удосконалення регіонального розміщення й управління агропромисловим виробництвом / А.П. Грищенко // Економіка АПК. – 2006. – № 2. – С. 3–8.
7. Грищенко А.П. Цільові комплексні програми як метод управління соціально-економічним розвитком сільських територій в регіоні / А.П. Грищенко // Економіка АПК. – 2006. – № 6. – С. 8–13.
8. Дем'яненко С.І. Реформування регуляторної політики в сільському господарстві України / С.І. Дем'яненко // Зміна фокуса аграрної політики та розвитку села в Україні: висновки та перспективи для руху вперед. – К. : КНЕУ, 2005. – С. 136–169.
9. Злупко С.М. Про державне регулювання економіки в АПК / С.М. Злупко // Економіка АПК. – 2006. – № 2. – С. 150–155.
10. Могильний О.М. Державне регулювання аграрного виробництва в період трансформації економіки / О.М. Могильний. – К. : ІАЕ УААН, 2002. – 430 с.
11. Ткаченко В.Г. Теоретические основы перспективного развития агропромышленного комплекса в Украине / В.Г. Ткаченко. – К., 2006.

УДК 364.262

СОЦІАЛЬНЕ САМОПОЧУТТЯ ІНВАЛІДІВ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ПРОБЛЕМИ ЗАЙНЯТОСТІ

Боровська Я.О.

аспірант Національної академії державного управління при Президентові України

Annotation

In the article the author researches into social feeling of people with disabilities in the context of their employment problem. The author describes the concept of social feeling, examines particularities of social feeling during social and economic transformations. In the context of Ukrainian population's social feeling the article analyzes how people with disabilities evaluate their place in society and situation in the country in the sphere of employment of people with disabilities. State policy on employment of people with disabilities in Ukraine is summarized and evaluated. Conclusions present proposals for improvement of the mentioned state policy.

Анотація

У статті розглянуто проблему соціального самопочуття інвалідів у контексті їхньої зайнятості. Визначено концептуальні основи поняття "соціальне самопочуття", особливості соціального самопочуття в період соціально-економічних трансформацій. На фоні загального соціального самопочуття населення України наведено оцінку особами з інвалідністю ситуації в країні щодо зайнятості інвалідів і становища в суспільстві. Також охарактеризовано державну політику щодо зайнятості осіб з інвалідністю в Україні на сучасному етапі. Зроблено пропозиції щодо вдосконалення цієї державної політики.

Ключові слова

Інваліди, соціальне самопочуття, зайнятість, державна політика у сфері зайнятості інвалідів.

I. Вступ

В Україні налічується 2,44 млн інвалідів, що становить 5,33% від усього населення. Таким чином, кожен вісімнадцятий наш співвітчизник – інвалід, тобто людина, яка потребує від держави допомоги та підтримки не лише у грошовому еквіваленті, а й у створенні умов для реалізації власних прав у сфері освіти, праці, культури, спорту, доступності до архітектурного середовища та транспорту, належного рівня охорони здоров'я й соціального захисту.

Як одна з найбільш вразливих груп у суспільстві люди з інвалідністю особливо гостро переживають тривалі соціально-економічні перетворення в нашій державі, ре-

зультатом яких є те, що навіть повністю працездатні люди часто перебувають на межі бідності. Тому в загальному контексті соціальних настроїв у сучасному українському суспільстві самовідчуття інвалідів є на порядок гіршим.

Одним з основних індикаторів стану осіб з інвалідністю в суспільстві є їхнє соціальне самопочуття, а саме: оцінка свого внутрішнього психофізичного стану, ситуації в країні і свого становища в суспільстві. Важливу роль у самооцінці людей з інвалідністю відіграє їхній трудовий статус і професійне самопочуття. Відчуття затребуваності й конкурентоспроможності на ринку праці формує високу соціальну самооцінку людей з інвалідністю. З останнім сьогодні існують суттєві проблеми, оскільки люди-інваліди разом з фізичними або психічними вадами стикаються із серйозними бар'єрами при реалізації прав на здобуття якісної професійної освіти й отримання роботи, що відповідає їхнім нахилам і кваліфікації. Більшість інвалідів сьогодні безробітні.

Аналіз соціального самопочуття населення міститься у працях В. Бойкова [1], В. Бурко [2], Ж. Тощенко і С. Харченко [16], Я. Крупець [7] та інших російських і зарубіжних авторів.

Певний досвід вивчення соціального самопочуття населення нагромаджений і українською соціологічною наукою. Серед наукових досліджень із цієї проблематики слід назвати праці Є. Головахи і Н. Паніної [4; 5; 10; 11], а також А. Горбачика [6] і О. Симончук [13].

Недостатньо вивченими є потреби інвалідів у контексті їхньої зайнятості, відповідно, відсутня чітко визначена й продумана державна політика щодо людей з інвалідністю, зокрема, із забезпечення зайнятості інвалідів.

II. Постановка завдання

Мета статті – аналіз оцінки особами з інвалідністю ситуації в країні щодо зайнятості інвалідів і свого становища в суспільстві.

III. Результати

Зміни суспільно-політичного устрою країни, що відбуваються в роки незалежності, проходять складно й суперечливо. У кожній із сфер суспільства визначилися найбільш больові і вразливі точки, що становлять пе-

вну загрозу подальшому розвитку суспільства, виступають як бар'єри на шляху його подальшого розвитку.

Одним з показників стану суспільної свідомості є соціальне самопочуття населення. Соціальне самопочуття людини визначається мірою задоволення її соціальних потреб, які, у свою чергу, є похідними від наявної в суспільстві системи соціальних благ, виробництва і їх розподілу. Що сильніше людина відчуває брак певних соціальних благ, то гіршим є її соціальне самопочуття.

Такі компоненти суспільної свідомості, як суспільна думка, суспільний настрій, соціальне самопочуття, багато в чому детермінують не тільки особисте, а й трудове, політичне та духовне життя людей. На сучасному етапі перебудови суспільства суспільна свідомість відіграє, на нашу думку, визначальну роль у пошуку та реалізації шляхів і засобів перебудови суспільних відносин.

Важливим конструктом суспільної свідомості, що інтегрує багато аспектів відносин людини із суспільством і відображає реакцію людини на зміни умов життя, є соціальне самопочуття.

Аналізуючи природу соціального самопочуття, ми визначаємо його як форму реальної функціонуючої суспільної свідомості й поведінки, у якому виявляється емоційна оцінка індивідом або соціальною групою рівня задоволення своїх соціальних потреб, а також свого становища порівняно з іншими індивідами й соціальними групами [2, с. 3–4].

Відзначаючи властиву характерові соціального настрою в умовах перехідного періоду схильність до крайніх перепадів, російські вчені Ж. Тощенко і С. Харченко вказують разом з тим на його внутрішню самостійність, здатність до опору обставинам: "З одного боку, він (прояв характеру настрою), – результат економічної і політичної нестабільності, а з іншого – мовчазна поки ще форма протесту проти соціальних пригнічень, породжених шокуючою терапією, політичними амбіціями, міжнародними конфліктами" [16, с. 102].

Соціальне самопочуття має три складові: внутрішній стан людини (здоров'я, настрої, почуття щастя, оптимізму); оцінка зовнішніх умов (сприйняття ситуації в країні та часі, у якому людині доводиться жити); сприйняття власного становища в нових умовах [7, с. 144].

У сучасних умовах ситуація в країні відрізняється нестабільністю, суперечливістю в перебігу соціальних процесів, різкою поляризацією в прояві установок і настроїв представників різних соціальних верств населення. Сьогодні більшості людей, а особливо особам з інвалідністю, важко бути впевненими в завтрашньому дні. Вони практич-

но не можуть сподіватися на здійснення задуманого в майбутньому. У значної частини населення спостерігається втрата соціальних, психологічних і життєвих орієнтирів, зниження загальної соціально-психологічної стійкості й почуття захищеності.

На оцінки якості життя українців значною мірою впливає рівень задоволення їх базових потреб у найважливіших для них сферах. До цих сфер належать матеріально-побутові потреби, робота, стан здоров'я та медична допомога, доступ до сучасних знань у царині політики та економіки, юридична допомога в захисті прав людини, забезпечення умов психологічної рівноваги. За останні два роки рівень задоволеності базових потреб середнього українця не тільки не зріс, а за деякими позиціями навіть погіршився. Зокрема, це відбулося у сфері зайнятості.

Значущість для людини роботи (як і будь-якого іншого предмета або події) пов'язана з її здатністю задовольняти різні потреби індивіда (тобто її інструментальність у найширшому значенні слова).

Людина, яка вважає роботу чимось важливим для себе, буде, відповідно, ставитися до неї як до чогось важко замінного (або незамінного), що не хочеться втратити і для отримання або збереження чого вона готова докласти зусиль. Мова, таким чином, іде про оцінку роботи з погляду власних інтересів людини як її особистої справи [9].

У сьогоднішній Україні, де дуже високо оцінюється індивідуальна значущість праці, оцінка соціальної значущості роботи (згода із судженням "робота – обов'язок перед суспільством") низька.

Окремий предмет уваги й аналізу становить соціальне самопочуття інвалідів у цілому і, зокрема, у контексті проблеми їхньої зайнятості. Слід одразу зазначити, що всі характеристики соціального самопочуття українців, подані вище, поширюються й на прошарок осіб з інвалідністю.

Як і для інших категорій населення, а можливо й більшою мірою, зайнятість осіб з інвалідністю є чи не найголовнішим інструментом їхньої соціалізації, що допомагає їм відчути власну необхідність як з боку родини, так і суспільства в цілому, подолати наслідки інвалідності, поліпшити власний матеріальний добробут завдяки отриманню заробітної плати, забезпечити повноцінну реабілітацію. Тому для цих людей індивідуальна значущість роботи є дуже високою. Безумовно, інваліду роботу сьогодні знайти важко. Працюючі інваліди з високою відповідальністю ставляться до своєї роботи, намагаються будь-що не втратити її, працюють з великою самовіддачею та продуктивністю.

За останні роки в державі багато зроблено для підвищення рівня зайнятості осіб з інвалідністю як щодо побудови належної законодавчо-нормативної бази, так і щодо практичної реалізації положень законодавства. Однак, незважаючи на це, рівень зайнятості інвалідів зростає дуже повільно: протягом останніх п'яти років він не перевищував 2,0% від загальної кількості осіб, зайнятих економічною діяльністю, а загальною чисельністю працюючих інвалідів в Україні у 2007 р. становила 400,4 тис. осіб.

Таким чином, знаходження інвалідами свого місця на вітчизняному ринку праці продовжує залишатися надскладною проблемою.

Працевлаштуванню інвалідів сприяють Державна служба зайнятості, Фонд соціального захисту інвалідів, органи праці та соціального захисту населення, центри професійної реабілітації інвалідів і навчальні заклади системи Мінпраці України, Комісія з питань діяльності підприємств та організацій громадських організацій інвалідів і громадські організації інвалідів.

Важливим напрямом забезпечення працевлаштування інвалідів, зареєстрованих у державній службі зайнятості, вагомим засобом підвищення їх конкурентоспроможності на ринку праці є професійна підготовка (перепідготовка, підвищення кваліфікації) безробітних інвалідів.

Кількість інвалідів, які проходили професійне навчання за сприяння Державної служби зайнятості, з кожним роком збільшується. Так, у 2003 р. профнавчання з метою подальшого працевлаштування проходило 224 особи, тоді як у 2007 р. – вже 1038 осіб, тобто майже у 5 разів більше.

Слід зазначити, що протягом останніх років спостерігається стійка позитивна тенденція до збільшення кількості вільних робочих місць (вакантних посад) для працевлаштування інвалідів. Так, за даними державної служби зайнятості, станом на 1 січня 2004 р. кількість вільних робочих місць для працевлаштування інвалідів становила 2043 одиниці, тоді як станом на 1 січня 2008 р. – вже 13 783 одиниці, тобто майже у 7 разів більше.

Однак значна частка вільних робочих місць (вакантних посад) залишається незаповненою через невідповідність їх професійно-кваліфікаційному рівню інвалідів, а також через низьку заробітну плату, яка здебільшого пропонується на цих робочих місцях.

Завдяки суттєвому розширенню протягом останніх років переліку соціальних послуг, що надаються інвалідам Державною службою зайнятості, зростає не лише кількість інвалідів, які бажають працювати, а й чисельність працевлаштованих інвалідів.

Так, кількість інвалідів, працевлаштованих за сприяння Державної служби зайнятості, у 2007 р. становила 7590 осіб, що у 2,3 рази більше, ніж у 2003 р.

Однак, незважаючи на суттєве збільшення протягом 2006–2007 рр. як кількості інвалідів, які зверталися до Державної служби зайнятості за сприянням у працевлаштуванні, так і чисельності працевлаштованих інвалідів, рівень їх працевлаштування в зазначений період є дещо нижчим, ніж у 2003 р. Це зумовлено тим, що, незважаючи на прийняття ряду законодавчо-нормативних актів, спрямованих на інтеграцію інвалідів до сфери праці, ще й досі не створено реальних умов (стимулів) як до зацікавлення інвалідів у своєму працевлаштуванні, так і до зацікавлення роботодавців у працевлаштуванні відповідної категорії працівників. Чинні на сьогодні час положення щодо надання роботодавцям дотацій на працевлаштування інвалідів за направленням Державної служби зайнятості через складний механізм їх отримання виступають вкрай слабким стимулом для роботодавців. В Україні практично не існує вільних робочих місць (вакантних посад) для працевлаштування інвалідів унаслідок психічних захворювань та розумової відсталості тощо [12, с. 140].

В Україні робота інвалідів на спеціалізованих підприємствах вважалася тривалий час основним видом їх зайнятості. І справді, пільги, які передбачені чинним законодавством України для цих підприємств, були чи не єдиним реально діючим механізмом вирішення проблеми працевлаштування інвалідів.

Спеціалізовані підприємства в Україні, як правило, призначені для певних категорій інвалідів (з вадами зору, слуху тощо). Зайнятість інвалідів на цих підприємствах не може розглядатися як форма забезпечення зайнятості інвалідів чи як фундамент, на якому здійснюється підготовка інвалідів до переходу на вільний ринок праці. По-перше, ця зайнятість не сприяє інтеграції інвалідів в суспільне життя, тому що, працюючи на спеціалізованих підприємствах, інваліди існують у замкнутій соціосистемі. По-друге, низький рівень технічної оснащеності спеціалізованих підприємств обмежує потенційне підвищення кваліфікації працівників-інвалідів, а професійне навчання на цих підприємствах не враховує потреб ринку праці, що ускладнює, а в деяких випадках і унеможлиблює перехід інвалідів зі спеціалізованих підприємств на вільний ринок праці. Це є основними причинами небажання роботодавців приймати на роботу працівників-інвалідів із спеціалізованих підприємств, які перейшли на відкритий ринок праці.

Проте головним недоліком спеціалізованої зайнятості є те, що зайнятість на спеціалізованих підприємствах призводить до ізоляваності працівника-інваліда від суспільства та може виробити в суспільства негативні уявлення та стереотипи, що позначаються на його самопочутті.

Перспективні напрями політики України щодо зайнятості інвалідів спрямовані на створення умов для їх зайнятості на звичайних підприємствах (на вільному ринку праці). Разом з тим перехід людей з інвалідністю із спеціалізованої на звичайну форму зайнятості пов'язано з певними труднощами, головними з яких є:

- низький рівень їх кваліфікації, що робить їх неконкурентоспроможними на вільному ринку праці;
- страх інвалідів зазнати невдачі на вільному ринку праці, після чого перед ними знову постане проблема отримання роботи на спеціалізованому підприємстві;
- зацікавленість керівників спеціалізованих підприємств, по-перше, у збереженні певного рівня зайнятості інвалідів з метою отримання зазначених законодавством пільг; по-друге, у збереженні основних працівників-інвалідів, чий професіоналізм та продуктивність праці роблять вагомий внесок у діяльність підприємства.

У більшості країн світу теж існують спеціалізовані підприємства, які використовують працю інвалідів. Разом з тим такі підприємства розглядаються не як найкраще місце для людини з інвалідністю, а як "запасний варіант" працевлаштування у випадку, коли немає можливості знайти місце роботи на загальних для всіх умовах. На таких підприємствах використовується праця інвалідів, які мають серйозні порушення, для яких фізично неможливо або надто важко створити необхідні умови праці на звичайному підприємстві. Більшість інвалідів, працевлаштованих на спеціалізованих підприємствах (у спеціалізованих майстернях) у цих країнах, мають обмежені інтелектуальні можливості [12, с. 141–145].

IV. Висновки

Незважаючи на суттєві позитивні зміни в підходах до вирішення проблем інвалідів, останні продовжують належати до найбільш соціально незахищених категорій громадян.

Тому не дивно, що серед інвалідів поширені песимістичні оцінки сьогодення й перспектив на майбутнє. Пільги, пенсії та субсидії залишаються для цієї категорії населення незамінною умовою підтримки благополуччя. Імовірно тому, незважаючи на досить високий рівень зайнятості, прибутки цієї частини інвалідів невеликі, і їхній бюджет надзвичайно вразливий. Із цим пов'язані й не-

гативні в цілому оцінки політики квотування робочих місць.

У цьому контексті треба зазначити, що важливу негативну роль у формуванні низького самопочуття людей з інвалідністю відіграють соціальні стереотипи, а саме: сприйняття більшістю населення цієї категорії людей як немічних і непотрібних суспільству. З іншого боку, самі інваліди часто в суб'єктивному плані і під дією стереотипів розвивають у собі комплекс неповноцінності, що в результаті призводить до зниження їхнього самопочуття.

З огляду на вищезазначене основною метою державної соціальної політики щодо інвалідів в Україні мають бути забезпечення рівних можливостей та реалізація конституційних прав цієї категорії громадян, створення сприятливих правових, політичних, соціально-економічних, медичних, психологічних, організаційних умов і гарантій для їх інтеграції в суспільне життя. Така діяльність особливо необхідна у зв'язку з підписанням Україною Конвенції ООН про права інвалідів.

Різні причини призводять до втрати значною частиною людства здоров'я та працездатності, що позначається на їхньому матеріальному становищі і світовідчутті, породжує настрій знедоленості, неповноцінності й песимізму не тільки в них самих, а й у оточуючих. Тому перед суспільством, що усвідомлює свою людяність і прагне до її реалізації, постає проблема всебічної допомоги тим, хто її украй потребує.

Питання морального, психологічного самопочуття інвалідів, створення умов для їх культурного розвитку, здобуття освіти, працевлаштування, особливо молодих людей з обмеженими можливостями, потребують вивчення й серйозного обговорення.

Слід зазначити, що не тільки суспільство повинно навчитися розуміти проблеми інвалідів і ставитися до них як до рівних, а й інвалідам потрібно переборювати загострене почуття відокремленості, неповноцінності, відмінності від інших, опанувати мистецтво спілкування.

Література

1. Бойков В.Э. Бумеранг социального самочувствия / В.Э. Бойков // Социологические исследования. – 1998. – № 1. – С. 89 (87–90).
2. Бурко В.А. Социальное самочувствие в условиях трансформации российского общества (региональный аспект): автореф. дис. канд. соц. наук / В.А. Бурко. – Пермь: ПГТУ, 2000. – 27 с.
3. Врегулювання проблемних питань працевлаштування та захисту прав інвалідів у сфері праці: практ. посіб. – К.: Університет України: Всеукраїнський центр

- професійної реабілітації інвалідів, 2007. – 156 с.
4. Головаха Є. Соціальне самопочуття населення та тенденції соціальних змін в Україні / Є. Головаха, Н. Паніна // Україна – 2003. Моніторинг соціальних змін. – К. : ІС НАНУ, 2003.
 5. Головаха Є. Динаміка соціального самопочуття населення України: 1995–2006 / Є. Головаха, Н. Паніна // Українське суспільство – 1992–2006. Соціологічний моніторинг. – К. : ІС НАНУ, 2006. – С. 201–209.
 6. Горбачик А.П. Політичні орієнтації та соціальне самопочуття населення України / А.П. Горбачик // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 1998. – № 3.
 7. Крупець Я.Н. Социальное самочувствие как интегральный показатель адаптированности / Я.Н. Крупець // Социологические исследования. – 2003. – № 4. – С. 144.
 8. Лібанова Е.М. Ринок в умовах перехідної економіки / Е.М. Лібанова // Економічний розвиток і державна політика. – 2001. – Вип. 10.
 9. Магун В.С. Трудовые ценности экономически активного населения восьми стран мира / В.С. Магун // Мы и они: Россия в сравнительной перспективе / под ред. В.А. Мау, А.А. Мордашева, Е.В. Турунцева. – М., 2005.
 10. Паніна Н.В. Соціальне самопочуття киян / Н.В. Паніна // Українське суспільство: десять років незалежності. – К. : ІС НАНУ, 2001.
 11. Паніна Н. Соціальне самопочуття: політичний вибір населення України в умовах тривалої аномії / Н. Паніна // Українське суспільство: моніторинг соціальних змін. – К. : ІС НАНУ, 2000. – С. 205–216.
 12. Про становище інвалідів в Україні: національна доповідь [Електронний ресурс] / Міністерство праці та соціальної політики України, Науково-дослідний інститут соціально-трудових відносин Мінпраці України, Національна Асамблея інвалідів України. – К., 2008. – 219 с. – Режим доступу: www.minpraci.gov.ua.
 13. Симончук О. Статусні самооцінки населення України у порівняльному та часовому контекстах / О. Симончук // Українське суспільство 1992–2006. Соціологічний моніторинг. – К. : ІС НАНУ, 2006. – С. 11–21.
 14. Скуратівський В.А. Соціальні системи і соціологічні методи їх дослідження / В.А. Скуратівський, М.Ф. Шевченко. – К., 1998.
 15. Скуратівський В.А. Соціальні цінності українського суспільства. Формування громадянського суспільства в Україні: стан, проблеми, перспективи / В.А. Скуратівський. – К., 2001.
 16. Тощенко Ж.Т. Социальное настроение / Ж.Т. Тощенко, С.В. Харченко. – М. : Академия, 1996. – 195 с.

УДК 352.331.5

ДЕРЖАВНЕ СТИМУЛЮВАННЯ СТВОРЕННЯ РОБОЧИХ МІСЦЬ

Бражко О.В.

кандидат економічних наук, доцент
Класичний приватний університет

Annotation

The author conducts the analysis of the modern state of employment of graduating students after completion of studies in different establishments of education, the mechanism of stimulation of creation of workplaces offers for young people, directions of priorities of providing of employment in the Zaporozhia area, and also the measures of assistance employment of graduating students of educational establishments are offered on state, industry and regional levels in the article.

Анотація

У статті проаналізовано сучасний стан працевлаштування випускників після завершення навчання в різних закладах освіти, запропоновано механізм стимулювання створення робочих місць для молоді, пріоритетні

напрями забезпечення зайнятості в Запорізькій області, а також заходи щодо сприяння зайнятості випускників професійно-технічних навчальних закладів на державному, галузевому, регіональному рівнях.

Ключові слова

Робоче місце, зайнятість, стимулювання, механізми державного регулювання, професія, працевлаштування, підготовка кадрів.

І. Вступ

З огляду на подальше поглиблення економічних перетворень, необхідно провести детальний науковий аналіз їх впливу на зайнятість населення, її структуру та привести у відповідність із ними механізми державного регулювання. Особливої актуальності ця проблема набуває в період

модернізації економіки, здійснення якої є необхідною передумовою сталого розвитку нашої держави.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити особливості державного стимулювання створення робочих місць.

III. Результати

Слід зауважити, що проблеми зайнятості населення завжди були в центрі уваги української науки, сучасних учених-економістів і управлінців. Вагомий внесок у розвиток управлінської науки про зайнятість населення, трудовий потенціал, ринок праці зробили С.І. Бандур, Д.П. Богиня, Н.П. Борецька, В.С. Васильченко, Г.К. Губерна, М.В. Данюк, В.В. Дорофієнко, Ф.Д. Заставний, К.В. Зайцева, О.Ф. Новікова, В.П. Оніщенко, І.Л. Петрова, В.М. Петюх, С.І. Пирожков, Н.Л. Юрлова та інші.

Державне стимулювання створення робочих місць для молоді передбачає, по-перше, заохочення підприємств, установ та організацій до розширення сфери використання праці молоді, по-друге, на розвиток її підприємницької ініціативи, сприяння ефективній самозайнятості. Зважаючи на необхідність застосування диференційованих принципів, форм і методів стимулювання створення робочих місць для різних груп молоді, в різних сферах докладання праці та за різними статусами зайнятості, механізм стимулювання створення робочих місць для молоді включає дві взаємопов'язані складові – механізм стимулювання роботодавців до створення робочих місць для молоді та механізм стимулювання її самозайнятості і розвитку підприємницької ініціативи.

У питанні зайнятості молоді існують такі проблемні аспекти [3]:

1. Проблема незайнятості молоді найгостріше виявляється стосовно осіб, які вперше починають трудову діяльність після завершення навчання (особливо в загальноосвітніх школах) та молоді, яка звільняється за власним бажанням.

2. Майже кожна четверта особа з числа молоді, що шукала роботу, звертається по допомогу в працевлаштуванні до Державної служби зайнятості.

3. Виходячи з аналізу сучасного стану працевлаштування випускників після завершення навчання в різних закладах освіти, а також враховуючи значну кількість молодих осіб, які шукають роботу і мають професійну підготовку та виробничий стаж або військову школу дисциплінованості, необхідно розробити механізм стимулювання створення робочих місць для молоді. Цей механізм повинен включати дві взаємозв'язані складові – механізм стимулювання роботодавців до створення робочих місць для молоді та

механізм стимулювання самозайнятості і розвитку підприємницької ініціативи молоді.

4. Основою механізму стимулювання роботодавців до створення робочих місць для молоді є створення для всіх підприємств (установ, організацій) нормативно-правових, фінансово-економічних та організаційно-адміністративних передумов економічної доцільності розширення сфери використання праці молоді, а для підприємств, що активно сприяють вирішенню проблеми молодіжного безробіття, професійно-кваліфікаційному розвитку молоді, – надання додаткових заохочувальних пільг.

Вплив держави на формування попиту на працю молодих осіб враховує такі фактори: а) попит на продукцію, що виготовляє роботодавець; б) організаційно-технічні параметри використання праці молоді; в) освітні та професійно-кваліфікаційні якості молоді особи.

5. Механізм стимулювання самозайнятості та розвитку підприємницької ініціативи молоді складається із системи заходів:

1) спрямованих на створення загальної сприятливої для підприємництва ситуації в країні;

2) покликаних надавати додаткові гарантії та переваги молоді для ефективної реалізації молодими особами свого підприємницького потенціалу. Цей механізм має передбачати заходи щодо сприяння створенню додаткових робочих місць для молоді, перш за все, на приватних та індивідуальних підприємствах, у сфері малого і сімейного підприємництва, самозайнятості, на підприємствах і в організаціях комунальної власності.

6. Враховуючи досвід країн світу, слід було б внести пропозицію щодо запровадження субсидій підприємствам, установам та організаціям за прийняття на роботу осіб, які потребують соціального захисту і не здатні на рівних конкурувати на ринку праці. Субсидії слід включити до системи бронювання робочих місць.

З метою забезпечення соціального захисту молодих найманих працівників доцільно реалізувати комплекс соціально-економічних заходів, а саме:

- розробити концепцію працевлаштування молоді, програму сприяння зайнятості молоді, в якій передбачити гарантії щодо збереження і стабільності зайнятості працюючих, особливо кваліфікованих кадрів, при зміні власника;
- упроваджувати в усіх регіонах України та на галузевому рівні програми з поліпшення умов праці та відпочинку молоді;
- державним (регіональним) інспекціям праці притягувати до відповідальності роботодавців усіх форм власності, пе-

редавати справи до суду за порушення чинного законодавства про умови, охорону, оплату праці тощо стосовно молодих найманих працівників.

Визначальними принципами побудови механізму стимулювання роботодавців до створення робочих місць для молоді мають стати:

1. Створення державою нормативно-правових, фінансово-економічних та організаційно-адміністративних передумов для розширення сфери ефективного використання праці молоді при дотриманні вимог законодавства та економічної доцільності.

2. Забезпечення більш сприятливих (порівняно з усіма іншими суб'єктами господарської діяльності) умов роботи підприємств (установ, організацій), параметри діяльності яких стосовно використання праці молоді, формування її конкурентоспроможності й трудової мобільності відповідають меті та завданням державної молодіжної політики, оцінені державою як бажані для поширення та зразку для подальшого вдосконалення системи формування, використання і розвитку трудового потенціалу молоді.

Головна передумова створення робочих місць взагалі (і для молоді зокрема) – наявність організаційно-технічних і соціально-економічних умов для ефективного (тобто такого, що приносить прибуток роботодавцю, як мінімум забезпечує можливість простого відтворення авансованого капіталу та відшкодування витрат праці не нижче за законодавчо встановлений мінімум оплати) використання праці молоді людини. Ці передумови базуються на врахуванні:

1) попиту на продукцію фірми потенційного роботодавця;

2) організаційно-економічних чинниках ефективності (прибутковості) праці молоді, до яких належать внутрішні (техніка, технологія, організація виробництва) та зовнішні – (вплив податків та інших обов'язкових платежів, відносини з покупцями та постачальниками тощо);

3) індивідуальні професійно важливі якості молоді особи (професійно-кваліфікаційні характеристики, психофізіологічні властивості, ставлення до праці, професійної кар'єри тощо).

Вплив держави на першу складову формування попиту на послуги праці молодих осіб передбачає сприяння розширенню збуту продукції роботодавця. Такий вплив має бути спрямований на створення передумов для зростання обсягів виробництва і розширення спектра послуг вітчизняних підприємств, в першу чергу тих, що активно сприяють вирішенню проблеми молодіжного безробіття, професійно-кваліфікаційному зростанню молоді.

Результатами такого впливу слід вважати:

- підвищення конкурентоспроможності продукції вітчизняних товаровиробників на внутрішньому та зовнішніх ринках збуту, відповідно, зростання частки ринку збуту, що належить вітчизняним підприємствам і насамперед тим, що активно сприяють вирішенню проблеми молодіжного безробіття;
- зростання купівельної спроможності населення України та, відповідно, місткості внутрішнього ринку, обсягів експорту продукції вітчизняних товаровиробників, обсягів державного замовлення на продукцію та послуги вітчизняних підприємств, що активно сприяють вирішенню проблеми молодіжного безробіття.

Вплив держави на обсяги і структуру попиту на продукцію підприємств – потенційних роботодавців молоді може справлятися шляхом [4]:

1) створення сприятливої для ділової активності загальноекономічної ситуації в країні. Чинниками такої загальноекономічної атмосфери є господарче і податкове законодавство, регламентація та форми реалізації контрольно-ліцензійних функцій держави, інвестиційна та грошово-кредитна політика;

2) вжиття спеціальних заходів щодо стимулювання збуту продукції підприємств, що активно сприяють працевлаштуванню, професійному і соціальному розвитку молоді;

3) обмеження обсягів імпорту на території України продукції, що конкурує з продукцією підприємств, які мають статус таких, що активно сприяють вирішенню проблеми молодіжного безробіття, професійно-кваліфікаційному становленню молодих працівників.

З метою стимулювання ініціативи таких підприємств (друга форма впливу) можуть використовуватись такі важелі, як надання:

а) підприємствам, що активно сприяють вирішенню проблеми молодіжного безробіття, професійно-кваліфікаційному просуванню молодих працівників, переваги при визначенні: виконавців державного замовлення на продукцію (роботи, послуги); переможців тендерів, конкурсів, у тому числі конкурсів на введення в експлуатацію об'єктів незавершеного будівництва, приватизацію державного майна; переможців конкурсного відбору інвестиційних проектів, що передбачають залучення коштів державного бюджету;

б) пільг щодо сплати акцизного збору.

Державний вплив на другу складову формування попиту на працю молодих осіб (організаційно-технічні параметри використання праці молоді), спрямований на забезпечення передумов економічної доцільності розширення сфери застосування праці молоді, на заохочення підприємців і роботода-

Держава та регіони

вців до створення сприятливих умов для професійно-кваліфікаційного просування персоналу взагалі і молоді зокрема, до використання найефективніших форм організації виробництва і праці.

Завданнями діяльності державних установ щодо державного стимулювання створення робочих місць для молоді, а також сприятливих нормативно-правових, фінансово-економічних та організаційно-адміністративних умов для розвитку організаційно-технічних параметрів використання праці молоді, на нашу думку, слід вважати:

- поширення стандартів оплати та умов праці, прийнятних для молоді, на всі сектори ринку праці за рахунок підвищення гарантованого державою мінімального розміру заробітної плати, розмірів компенсацій за шкідливі умови праці, фізично важку, монотонну працю;
- сприяння раціоналізації розподілу трудових обов'язків у трудових колективах, відповідно, зростанню чисельності зайнятих, у тому числі молоді, шляхом запобігання використанню праці з перевищенням нормативної тривалості робочого часу протягом тижня (місяця, року), порушенням права працівників на основні та додаткові відпустки та оплати листків непрацездатності;
- запровадження механізмів мотивації працівників до участі в процесах трудової адаптації молоді, сприянні її професійно-кваліфікаційному просуванню;
- компенсація додаткових витрат підприємств, пов'язаних з наймом додаткової кількості молоді;
- застосування спеціальних механізмів стимулювання роботодавців до розширення сфери праці молоді.

Формами здійснення такого впливу можуть бути:

- державна участь у договірному регулюванні оплати праці, участь в укладенні генеральної тарифної угоди, галузевих і регіональних угод;
- удосконалення нормативно-правового регулювання трудових відносин, контроль за дотриманням законодавства про працю взагалі і нормативно-правових актів, що регулюють відносини з приводу працевлаштування та використання праці молоді зокрема;
- запровадження фінансово-економічного механізму компенсації додаткових витрат роботодавців, пов'язаних з використанням праці молоді та сприянням її професійно-кваліфікаційному просуванню.

Вплив держави на третю складову формування попиту на працю молодих осіб – освітні та професійно-кваліфікаційні властивості молодої особи має на меті приведення

професійно-кваліфікаційних характеристик молодих працівників у відповідність до потреб національної економіки.

Завданнями державного сприяння формуванню високого освітнього та професійно-кваліфікаційного потенціалу молоді мають стати:

1. Підвищення відповідності освітніх послуг, що надаються закладами державної і недержавної форм власності у сфері професійної підготовки і перепідготовки, підвищення кваліфікації потребам населення, і в тому числі молоді.

2. Створення механізмів оновлення змісту і структури освітніх послуг відповідно до динамічного розвитку вимог і потреб національної економіки у кваліфікованих кадрах, здатних до високопродуктивної та ефективної праці в умовах жорсткої конкуренції.

3. Забезпечення доступності високоякісних освітніх послуг для широких верств населення, насамперед – молоді.

4. Формування системи безперервного професійного навчання, у тому числі навчання без відриву від виробництва як невід'ємної складової трудової діяльності.

5. Залучення ресурсів і можливостей підприємств (установ і організацій) до створення інформаційно-методичних і матеріально-технічних передумов професійно-кваліфікаційного розвитку персоналу.

6. Забезпечення вільного доступу до інформаційних ресурсів (методик і технологій навчання, аналітичних і статистичних матеріалів, результатів вибіркових досліджень тощо), накопичених учасниками процесу формування освітнього та професійно-кваліфікаційного потенціалу молоді, для всіх бажаючих.

7. Формування і розвиток науково-виробничих об'єднань, засновниками яких мають бути великі підприємства наукоємних галузей, компанії венчурного бізнесу, науково-дослідні установи, навчальні заклади всіх рівнів акредитації та органи місцевої виконавчої влади й самоврядування [1].

Поліпшенню стану зайнятості молоді сприятимуть такі заходи:

- внесення змін до законодавства про зайнятість, які спонукали б безробітну молодь до активнішого пошуку роботи;
- створення на базі ПТУ робочих місць для професійної адаптації молоді, яка навчалася в них, а також інкубаторів, виробничих дільниць, підприємств з тимчасового найму для засвоєння випускниками навичок, потрібних працівникові на ринку праці;
- організація центрами зайнятості стажування випускників навчальних закладів з виплатою зарплати із Фонду сприяння зайнятості з метою їхнього пристосування до умов ринку праці;

- підготовка студентів за спеціальностями (дисциплінами), які б давали їм змогу самостійно забезпечувати себе роботою;
- поліпшення якості й доступності для молоді інформації про ринок праці;
- поєднання громадських робіт з професійною підготовкою для подальшої роботи в секторах економіки, що розвиваються;
- запровадження механізмів пільгового стимулювання роботодавців за сприяння зайнятості молоді, серед яких: безвідсоткове надання довготермінового кредиту на розширення виробництва, яке уможливить створення нових робочих місць; 50%-ва компенсація витрат на зарплату на період до одного року за умови наймання молодих безробітних з терміном безробіття понад один рік; скасування на період від двох до п'яти років відрахувань до ФСЗ; зниження ставок податку на прибуток і на додану вартість на 50% за умови, що на підприємстві серед зайнятих не менше ніж половина – молоді працівники, а їх наймають лише за сприяння місцевих центрів зайнятості [2].

Для сприяння зайнятості випускників професійно-технічних навчальних закладів пропонується вжити таких заходів.

На державному рівні:

1. Розробити нормативно-правовий документ, який би визначав міру відтворення робочої сили за умов формування ринкових відносин. На основі цього документа визначити обсяги підготовки кваліфікованих робітників у системі професійно-технічної освіти, з урахуванням темпів економічного зростання на етапах становлення ринкової економіки з метою оптимізації мережі ПТУ.

2. Сформувати державне замовлення на підготовку робітничих кадрів у системі професійно-технічної освіти на основі прогнозних розрахунків додаткової потреби в робітничих кадрах, виходячи із перспектив розвитку економіки та ринку праці.

3. Розробити механізм формування й узгодження із зацікавленими сторонами обсягів і профілів підготовки робітничих кадрів у системі професійно-технічної освіти за державним замовленням із правовим його забезпеченням, визначенням органів і організацій, відповідальних за формування державного замовлення з чітким визначенням функцій кожного, прав і взаємних обов'язків професійно-технічних навчальних закладів, випускників і замовників кадрів. Це державне замовлення на підготовку кадрів з конкретної професії має надаватися лише за наявності попиту на національному або регіональному ринку праці на відповідну професію.

4. Запровадити механізм стимулювання зацікавленості роботодавців у працевлаштуванні випускників ПТУ з використанням податкових та інших пільг.

5. Здійснювати на підприємствах і в регіонах щодо розроблення прогнозні балансові розрахунки додаткової потреби в робітничих кадрах за професіями, виходячи із перспектив розвитку економіки та ринку праці, з цією метою розробити та ухвалити Закон України "Про статут підприємства", в якому б регламентувалася діяльність підприємств усіх форм власності у сфері планування потреби в кадрах у кількісному, кваліфікаційному й часовому розрізах (за досвідом Німеччини).

6. Розглянути питання про звільнення системи професійно-технічної освіти від усіх видів оподаткування з умовою спрямування заощаджених коштів на розвиток навчально-матеріальної бази для підготовки нових ринкових професій та запобігання комерціалізації ПТУ.

7. Розробити законодавчі й нормативні документи про багатоканальне (державний бюджет – регіональний бюджет – кошти підприємств і організацій) фінансування професійно-технічної освіти.

8. Внести доповнення до Закону України "Про зайнятість населення" щодо надання прав службі зайнятості на участь у ліцензуванні професійно-технічних навчальних закладів і погодженні обсягів державного замовлення на підготовку кваліфікованих робітників.

9. Передбачити в Державному переліку професій з підготовки кваліфікованих робітників у професійно-технічних навчальних закладах його відповідність Класифікатору професій ДК 003-95.

10. Опрацювати питання про створення на базі професійно-технічних навчальних закладів тимчасових робочих місць (інкубаторів або виробничих ділянок) за рахунок місцевих бюджетів і фонду зайнятості для випускників ПТУ, які не змогли працевлаштуватися.

На галузевому рівні:

Міністерству праці та соціальної політики України:

- доручити науково-дослідним інститутам розробити методику і механізм проведення аналізу відповідності професійної структури підготовки робітничих кадрів у системі професійно-технічної освіти потребам ринку праці; методику складання балансових розрахунків додаткової потреби в кадрах на перспективу та джерел її забезпечення на рівні підприємства і регіону;
- розглянути можливість використання коштів із фонду зайнятості для організації виробництва в професійно-технічних

навчальних закладах з метою тимчасової зайнятості випускників ПТУ, які не працевлаштувалися після випуску.

Міністерству освіти і науки України:

- продовжити реформування системи професійно-технічної освіти, насамперед звернути увагу на якісну перебудову системи відповідно до потреб ринкової економіки;
- вирішити питання про забезпечення органів професійно-технічної освіти на місцях комп'ютерною технікою для формування банку даних про професійну структуру підготовки робітничих кадрів і проведення аналізу її відповідності потребам ринку праці.

На регіональному рівні:

1. Обласним органам управління освітою разом із службою зайнятості проаналізувати роботу мережі професійно-технічних навчальних закладів, професійну структуру підготовки робітничих кадрів і їх навчально-матеріальну базу, розробити заходи щодо підготовки кваліфікованих робітників відповідно до потреб регіональних ринків праці й ринкової економіки регіону загалом.

2. Центрам зайнятості регіонів внести професійно-технічні навчальні заклади до списку розсилання (надання) інформації про вакансії за професіями на підприємствах усіх форм власності, про стан ринку праці в регіоні.

Однак досить високою залишається питома вага працюючих пенсіонерів у Запорізькій області – 19,5%. На початок 2006 р. їх налічувалося 261,6 тис. осіб. Серед них більше половини становлять пенсіонери за віком. Більше половини всіх працюючих пенсіонерів зайнято на промислових підприємствах. Серед них отримують пенсії за віком 39,2%, або 52,2 тис. осіб. Кожен третій працюючий пенсіонер зайнятий на підприємствах з видобування кам'яного вугілля, кожен шостий – на металургійних підприємствах.

Сучасне виробництво і сфера послуг ставлять високі вимоги до освітнього рівня працівників. В обліковій кількості штатних працівників Запорізької області впродовж останніх років постійно зростає частка тих, які закінчили вищі навчальні заклади. На кінець 2006 р. їх чисельність становить 683,1 тис. осіб, або 51,4%, що на 4,5 відсоткових пунктів більше, ніж у 2003 р.

Важливим чинником темпів соціально-економічного розвитку регіону є не тільки високий рівень професійної підготовки кадрів, а й постійне відновлення набутих ними знань і навичок відповідно до сучасних умов виробництва та вимогами ринку праці. В області спостерігається позитивна тенденція до зростання чисельності працівників, що підвищили кваліфікацію та

навчилися новим професіям на виробництві. Так, у 2006 р. чисельність таких працівників становила 193,2 тис. осіб, що на 2,2 тис. осіб більше, ніж у 2005 р.

Однією з проблем у сфері соціально-трудових відносин на підприємстві є використання неповної зайнятості, яка є як добровільно обраною, так і зумовленою соціальними причинами. У вимушених відпустках різної тривалості впродовж 2006 р. перебували 13,8 тис. осіб, що в 1,6 раза менше, ніж у 2005 р. Найбільше таких працівників було зайнято у будівництві – кожен двадцятий працівник цього виду діяльності. Чисельність працюючих у режимі скороченого робочого часу впродовж поточного року зменшилась у цілому по економіці області на 35% і становила 57,5 тис. осіб [5].

Пріоритетними питаннями щодо вирішення проблем зайнятості населення Запорізької області мають бути:

- забезпечення ефективного використання трудового потенціалу області;
- підвищення якості робочої сили та професійно-кваліфікаційної збалансованості попиту і пропозиції робочої сили;
- збереження робочих місць, що ефективно функціонують та створення нових;
- сприяння самостійній зайнятості населення і розвитку підприємницької ініціативи, а також зайнятості і соціальному захисту населення монофункціональних шахтарських міст;
- розширення сфери прикладання праці в сільських районах області;
- реалізація гарантій щодо працевлаштування громадян, які потребують соціального захисту та не здатні на рівних конкурувати на ринку праці;
- розширення форм та підвищення якості надання соціальних послуг зареєстрованим безробітним.

IV. Висновки

На основі аналізу сучасного стану працевлаштування випускників після закінчення навчання в різних закладах освіти, а також враховуючи значну кількість молодих осіб, які шукають роботу і мають професійну підготовку та виробничий стаж або військову школу дисциплінованості, необхідно розробити механізм стимулювання створення робочих місць для молоді. Цей механізм має включати дві взаємозв'язані складові – механізм стимулювання роботодавців до створення робочих місць для молоді та механізм стимулювання самозайнятості і розвитку підприємницької ініціативи молоді. Механізм стимулювання самозайнятості та розвитку підприємницької ініціативи молоді складається із систем заходів:

- спрямованих на створення загальної сприятливої для підприємництва ситуації в країні;
- покликаних надавати додаткові гарантії та переваги молоді для ефективної реалізації молодими особами свого підприємницького потенціалу. Цей механізм має передбачати заходи щодо сприяння створенню додаткових робочих місць для молоді, перш за все, на приватних та індивідуальних підприємствах у сфері малого і сімейного підприємства, самозайнятості на підприємствах і в організаціях комунальної власності.

Література

1. Аншина Н. Вдосконалення державного регулювання зайнятості молоді / Н. Аншина // Україна: аспекти праці. – 2003. – № 4. – С. 14–22.
2. Буряк П. Важелі державного регулювання зайнятості в перехідній економіці України / П. Буряк // Проблеми економічної інтеграції в Європейський Союз: Європейські студії. – 2000. – № 15. – С. 102–105.
3. Герасимчук В.І. Проблеми трансформації зайнятості і розвитку ринку праці України (методологія, аналіз, шляхи вдосконалення). – К. : Вид-во ТОВ “ПРИНТ ЕКСПРЕС”, 2001. – 503 с.
4. Дорогунцов С.І. Проблема державного регулювання регіональної структури економіки і зайнятості / С.І. Дорогунцов, О.В. Горська // Зайнятості та ринок праці: міжвід. наук. зб. – К. : РВПС України НАН України. – 1998. – Вип. 7. – С. 3–15.
5. Статистичний щорічник України за 2006 рік. – К. : Техніка, 2007. – 645 с.

УДК 35.082.4

ВЗАЄМОДІЯ ОСНОВНИХ ЕЛЕМЕНТІВ КАР'ЄРНОГО ПРОЦЕСУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Варакіна Н.О.

аспірант Харківського регіонального інституту державного управління при Президенті України

Annotation

The article examines problems related to the process of career promotion management in the sphere of public service. The mechanisms of career promotion and the ways of professional realization of public servants have been defined.

Анотація

У статті розглянуто питання, пов'язані з процесом управління кар'єрою у сфері державної служби. Визначено механізми руху кар'єрних процесів та шляхи реалізації професійного зростання державних службовців.

Ключові слова

Державний службовець, рух кар'єрних процесів, управління кар'єрою, механізм.

I. Вступ

Відтоді, як Україна стала на шлях демократичних перетворень, змінилася свідомість людини щодо її діяльності, на перше місце висувається питання стосовно поєднання інтересів особи й організації. Торкнулося це і сфери державної служби. Якщо за часів Радянського Союзу система управління персоналом мала організаційно-розпорядчий (адміністративний) характер і дії людини були суворо регламентовані, кроки її службового просування диктувалися керівними органами, на сьогодні основна відповідальність за успішний розвиток кар'єри полягає на саму людину. На цей погляд, термін “кар'єра” набув більш вагомого значення, чіткіших контурів. Українські службовці діз-

налися, що процес службового просування підлягає вивченню, прогнозуванню, управлінню. Відкрилася можливість “робити” кар'єру. Наслідком цього стало підвищення інтересу до теми управління кар'єрою.

II. Постановка завдання

Метою статті є дослідження процесів управління кар'єрою у сфері державної служби.

III. Результати

Особливості державної служби неодноразово ставали предметом спеціальних наукових досліджень [4]. Цьому питанню приділяли увагу такі вітчизняні науковці, як В. Авер'янов, Ю. Бітяк, С. Дубенко, І. Данілюєва, Г. Леліков, Н. Ніжник, О. Оболенський, І. Пахомов, О. Петришин та ін. Проблема професійності державного службовця пов'язана з концепцією особистісного розвитку людини.

Поняття службової кар'єри існує в широкому і вузькому значенні. У широкому розумінні кар'єра – це професійне просування, професійне зростання, етапи сходження службовця до професіоналізму. Результатом кар'єри є високий професіоналізм державного службовця, досягнення визнаного професійного статусу. Критерії професіоналізму можуть змінюватися протягом трудової діяльності людини. У вузькому розумінні кар'єра – це посадове просування, досягнення певного соціального статусу в професійній діяльності, обіймання певної посади.

У цьому разі кар'єра – свідомо обраний і реалізовуваний службовцем шлях посадового просування, прагнення до наміченого статусу (соціального, посадового, кваліфікаційного), що забезпечує професійну й соціальну самореалізацію службовця відповідно до рівня його кваліфікації. Державний службовець, як правило, усвідомлено обирає та будує кар'єру в професійному та посадовому плані. Таке розуміння кар'єри орієнтує на відповідний методологічний підхід щодо її дослідження [1].

Кар'єра – це процес руху на шляху оволодіння якимись цінностями, благами, визнаними в суспільстві або організації. Такими є посадові ступені, рівні ієрархії, щаблі кваліфікаційних сходів і пов'язані з ними розряди, навички та знання людей за рівнем майстерності; статусні ранги, що відображають величину внеску працівника в розвиток організації (виступає роки, раціональні пропозиції тощо), його становище в колективі; рівні влади як міра впливовості в організації (участь у прийнятті важливих рішень, близькість до керівництва); рівні матеріальної винагороди, доходу (рівень зарплати й різноманітність соціальних пільг). Таким чином, кар'єра – це процес професійного зростання людини, зростання його впливу, авторитету, статусу в середовищі, зумовлений його просуванням за рівнем ієрархії, кваліфікаційними сходами, винагородами, престижем. Складність кар'єри визначається її зумовленістю безліччю чинників, перш за все пов'язаних з особливостями особистості працівника, який робить кар'єру, і середовища, в якому розвивається кар'єра (далі – кар'єрне середовище), а також особливостями й рівнем розвитку суспільства, в якому діють людина та організація.

Для більш повного вивчення, розуміння й оволодіння механізмами дії на характер кар'єри необхідно враховувати як складні зв'язки її елементів, так і складність і особливості самих цих елементів. Комплексність кар'єри передбачає необхідність розгляду її в різних аспектах, використання при її дослідженні різних підходів. Повноцінний розвиток кар'єри неможливий без сприяння кар'єрного середовища, яке спрямоване на забезпечення необхідних умов для зростання й реалізації потенціалу особистості, яка зростає. Кар'єра – динамічне явище, процес, що постійно змінюється й розвивається, і розглядати його треба як послідовність стадій у часі.

З погляду індивідуальної професіоналізації можна виділити професійну й посадову (внутрішньоорганізаційну) кар'єру. Для професійної кар'єри характерна професійна спеціалізація у трудовій діяльності людини; робота переважно в одній конкретній професійній галузі; визнання досягнень профе-

сійним співтовариством; набуття авторитету в конкретному виді професійної діяльності [3]. Як правило, професійна кар'єра людини складається в організації, і часто буває так, що професійні досягнення створюють передумови для формування внутрішньоорганізаційної кар'єри або посадової кар'єри в організації.

Посадова кар'єра відображає зміну переважно посадового статусу державного службовця, його соціальної ролі, рівень і простір посадового авторитету в організації. Це переміщення як по вертикалі, так і по горизонталі посадової структури в організації.

За напрямками руху працівника в структурі організації існують такі типи кар'єри. Вертикальна кар'єра передбачає підйом на вищий рівень структурної ієрархії. Частіше за все кар'єру ототожнюють саме із цим видом. Горизонтальна кар'єра – це переміщення працівника в іншу функціональну сферу діяльності або виконання певної службової ролі на ступені, що не має жорсткого формального закріплення в організаційній структурі (виконання ролі керівника тимчасової цільової групи тощо). Так само горизонтальна кар'єра – це кар'єра фахівця. Сукупність посад, що відповідають цьому типу кар'єри, називають паралельними кар'єрними сходами й підкреслюють її альтернативність службовим сходам. Службовець набуває статусу висококласного фахівця, виконує дедалі більш відповідальні доручення, користується довірою й пошаною колег і керівництва, має вищий рівень заробітної плати. Під доцентровою кар'єрою розуміють рух до керівництва організації. Наприклад, запрошення працівника на недоступні йому раніше зустрічі, наради як формального, так і неформального характеру; отримання доступу до неформальних джерел інформації, довірливе ставлення, важливі доручення керівництва.

Тип процесу дає інформацію про його виникнення, спрямованість і внутрішню організованість, його зовнішні зв'язки, взаємодії і взаємопересування відносно інших процесів. На початковому етапі дослідження моделі кар'єрного процесу доцільна його типізація за формою, яка відображає спрямованість і послідовність рівня життєдіяльності людини.

За характером перебігу виділяють такі типи процесів: при лінійному типі розвиток відбувається рівномірно й безперервно; нелінійний тип характеризує рух, що здійснюється стрибками або проривами; іноді спостерігається схожість процесів, але при цьому вони розрізняються за рівнем складності, у цьому разі можна сказати, що процес розвивається за спіраллю. Як окремий випадок цих типів виділяють застій (стагна-

цію), стадію відсутності яких-небудь значних змін у кар'єрі [3].

Ідеальна форма кар'єрного процесу – його розвиток по висхідній. Це прогресивний тип кар'єрного процесу. Кожна подальша стадія зміни в ньому відрізняється від попередньої більш високим рівнем здібностей і можливостей життєдіяльності. Вона включає досягнуті раніше результати й готує необхідність більш пізньої стадії. Зміни, які відбуваються при цьому, необоротні, оскільки кожна дія має наслідки, що йдуть у майбутнє, знання й досвід, що набувалися, нагромаджуються. Крім того, можна застосувати типологію кар'єри за ознакою належності до певної галузі професійної діяльності, певної професії. Рідко в кар'єрі відсутні спади. Характер спаду відображається у формі низхідного руху кар'єрного процесу – це регресивний тип. Такі спади відбуваються при невідповідності здібностей і активності людини вимогам його статусу, структурних реорганізаціях у сфері діяльності тощо. Причиною цього є безперервні впливи на людину й суспільство, в результаті яких змінюються напрями кар'єрних процесів, інтенсивність їх розвитку, внутрішні й зовнішні співвідношення та зв'язки. На окремих етапах будь-якого кар'єрного руху можуть розвиватися всі зазначені форми процесів.

Механізм – це зчеплення, що визначає можливість руху. У кар'єрному процесі зчепленням є розвивальний спосіб діяльності, що реалізовує, з одного боку, інтереси індивіда, з іншого – інтереси організації. Людина засвоює необхідну інформацію, набуває навичок. Переваги успішності цього освоєння становлять предмет кар'єри. Вони залежать від способу діяльності, який визначається кар'єрною метою, засобами й діями людей для досягнення мети, а також об'єктивною метою, що визначає її розвиток. На кар'єру службовця, перш за все, впливають, внутрішні фактори: мотиви, рівень домагань, самооцінка, стан здоров'я. Що більш зрілим є службовець як професіонал і як особистість, то більшою є роль внутрішніх чинників у його кар'єрі [2].

На кар'єру державного службовця впливають і зовнішні чинники – соціальна сфера, тип організації, а також випадок. Інколи складається ситуація, в якій працівник є некомпетентним, коли посадова кар'єра випереджає професійне зростання фахівця. Враховуючи неоднозначний вплив середовища на кар'єру окремого службовця, необхідно мати на увазі, що працівник сам повинен обирати критерії оцінювання свого професійного зростання і звіряти свою самооцінку з думками та оцінками своїх колег. Будь-який кар'єрний процес зазнає впливу сил, що гальмують його. Результат такої дії – сповільнений розвиток процесу, його зупинки, зміна напрямку, спади тощо.

Концентрація чинників, що визначають ці нерівномірності на окремих ділянках руху в певних умовах, породжують кар'єрну кризу, що починається на майбутньому людини і соціальної системи. Ці чинники досить численні, а комбінації їх ще більш різноманітні, що не дає змоги чітко класифікувати їх.

За характером дії виділяють чинники заборони й опору. Їх характеристика тісно пов'язана з іншою підставою групування – за відношенням до джерела формування (індивідуальні й середовищні). Стримувальні чинники мають індивідуальне походження й визначаються недостаткою внутрішніх ресурсів і способом їх мобілізації (низький рівень потреб, слабкість мотивів, недостача знань і досвіду, хвороби тощо). Сили опору в основному впливають із зовнішнього джерела середовища діяльності. Вони можуть бути наслідком кар'єрної активності, дисбалансу в системі інтересів індивіда й організації, гострої кар'єрної конкуренції, жорсткого порядку просування, довільних перешкод. За природою походження чинники гальмування поділяються на фізичні, психологічні, соціальні й ідеальні. За часом дії чинники стримування й опору можна поділити на короткострокові, стійкі й постійно діючі. Своєрідний вплив можуть надавати чинники, що гальмують, змішаного типу. Наприклад, спади й підйоми активності, що циклічно повторюються. Наслідки дії чинників гальмування можуть бути гострими (наприклад, кар'єрна криза), в'яло плинні (наприклад, кар'єрна криза унаслідок відхилень початкового професійного етапу) [2].

Можливо, найважливіше рішення, яке приймає людина в житті, це вибір кар'єри. Джон Голланд запропонував і дослідив теорію вибору кар'єри. Він вважає, що цей вибір є вираженням особистості. Також він вважає, що досягнення людини в тому чи іншому виді кар'єри залежать від відповідності між його особистістю й обстановкою на роботі. Голланд вважає, що кожна людина певною мірою належить до одного із шести типів особистості:

- 1) реалістична – така людина віддає перевагу діяльності, пов'язаній з маніпуляціями інструментами й механізмами (машиніст);
- 2) дослідницька – така людина вважає за краще бути аналітиком, допитливим, методичним і точним;
- 3) артистичний – така людина експресивна, має нонконформістські налаштування, оригінальна, внутрішньо зосереджена;
- 4) соціальний – така людина любить працювати в колективі й допомагати іншим, цілеспрямовано уникає систематичної діяльності, включаючи механічну (шкільний консультант);

5) підприємницький – така людина любить діяльність, що дає їй змогу впливати на інших для досягнення мети (адвокат);

6) конвенціональний – така любить систематичне маніпулювання даними, записами, репродукування матеріалів (бухгалтер) [1].

Незважаючи на те, що згідно із цією концепцією один з типів завжди домінує, людина може пристосовуватися до умов, використовуючи стратегії двох і більше типів. Альтернативою концепції Голланда може вважатися типологія, запропонована Е. Клімовим. У ній усі види діяльності поділені за предметами праці:

Тип П – “людина природа”, якщо головний предмет праці – рослини, тварини, мікроорганізми.

Тип Т – “людина техніка”, якщо головний предмет праці – технічні системи, речовинні об’єкти, матеріали, види енергії.

Тип Л – “людина людина”, якщо основний предмет праці – люди, групи, колективи, суспільності людей.

Тип З – “людина знак”, якщо головний предмет праці – умовні знаки, цифри, коди, природні або штучні мови.

Тип Х – “людина художній образ”, коли ключовий предмет праці – художні образи, умови їх побудови.

Накладаючи наведені типології на структуру управління кар’єрою державних службовців, можна зробити висновок, що при відборі кадрів у систему державної служби необхідно насамперед орієнтуватися на претендентів, що тяжіють до соціального/підприємницького типу особистості (за Дж. Голландом) і до “типу Л” (за Е. Клімовим) [3].

Планування кар’єри полягає у визначенні мети розвитку кар’єри та шляхів, що ведуть до їх досягнення. Шляхи реалізації мети розвитку – це послідовність посад, на яких необхідно попрацювати, перш ніж посісти цільову посаду, а також набір засобів, необхідних для здобуття необхідної кваліфікації, курсів з професійного навчання, стажування тощо. Це зіставлення потенційних можливостей, здібностей і мети людини з вимогами організації, стратегією та планами розвитку, що виражається в зіставленні програми професійного й посадового зростання. З метою оптимізації системи управління кожний державний службовець повинен бути включений у схему кар’єрного просування. Ця схема може бути складена на найближчі 3–5 років з моменту призначення на посаду.

Розвитком кар’єри називаються ті дії, які робить співробітник для реалізації свого плану. Планування й управління розвитком кар’єри вимагає від працівника та органу влади додаткових зусиль, а саме: надання співробітнику можливостей професійного зростання; забезпечення більш високого

рівня його життя; більш чітке визначення особистих професійних перспектив співробітника; можливість цілеспрямованої підготовки до майбутньої професійної діяльності; підвищення конкурентоспроможності співробітника на ринку праці [2].

Основну відповідальність за планування й розвиток власної кар’єри несе службовець. Керівник органу влади та управління виступає як наставник або спонсор співробітника. Його підтримка необхідна для успішного розвитку кар’єри, оскільки він розпоряджається ресурсами, управляє процесом організації всієї діяльності трудового колективу. Відділ кадрів, служби управління персоналом відіграють роль консультантів і організаторів процесу розвитку кар’єри співробітників. Вони прагнуть вирішити два основні завдання: сформувати зацікавленість співробітників у розвитку кар’єри; надати їм інструменти для початку управління власною кар’єрою.

IV. Висновки

Проаналізувавши джерела, присвячені кар’єрі і її проблемам, використані при підготовці цієї статті, можна зробити такі висновки. З одного боку, питанню кар’єри приділяється велика увага. У літературі висвітлюються питання зацікавленості кадрової служби державного органу й самих державних службовців в управлінні кар’єрою державних службовців, детально розглядається процес організації кар’єри. Проте вся інформація присвячена теоретичному аспекту цієї теми. Вибудовується ідеальна система організації кар’єри, якийсь посібник для тих, хто зацікавлений у грамотному підході до цього важливого, для більшості людей, питання. Ці матеріали необхідні й дають можливість вивчити теоретичну основу питання. З іншого боку, практично немає джерел, які містять у собі інформацію про проходження кар’єрних процесів у сфері державної служби на цей момент.

На завершення зазначимо, що основними проблемами кадрової служби державного органу є неможливість забезпечити потребу державного органу у висококваліфікованих кадрах у потрібній кількості і в потрібному місці, неможливість забезпечити відносно стабільний склад персоналу, здатного акумулювати знання, досвід і корпоративну культуру державної служби.

Література

1. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика: монография / Г.В. Атаманчук. – М. : Изд-во РАГС, 2004. – 272 с.
2. Оболенський О. Принцип професіоналізму в державній службі / О. Оболенський // Вісник державної служби України. – 1998. – № 1. – С. 54–61.
3. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні: навч.-метод. по-

сіб. / С.Д. Дубенко; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Н.Р. Нижник. – К. : Ін Юре, 1999. – 244 с.

4. Пахомова Т.І. Про закони побудови та функціонування системи державної служби / Т.І. Пахомова // Право України. – 2003. – № 3. – С. 21–24.

УДК 351:316.346.32-053.6

ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ З МОЛОДДЮ В УКРАЇНІ

Василишина С.О.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The author explores an essence of social work, its becoming in Ukraine and feature of its conducting with young people, classification of methods of social work is also pointed in the article.

Анотація

У статті досліджено сутність соціальної роботи, її становлення в Україні та особливості проведення з молоддю, запропоновано класифікацію методів соціальної роботи.

Ключові слова

Соціальна робота, молодь, професія, державна молодіжна політика, професійні якості, спеціаліст, професійна діяльність.

I. Вступ

Соціальна робота виникла ще у біблійні часи як благодійність, релігійний обов'язок віруючого, як система гуманітарних послуг нужденним. Однак лише у XX ст. ця робота визнана в усьому світі як професія, що потребує спеціальної підготовки. Професійна соціальна робота була започаткована, коли деякі благодійні організації почали пошук нових моделей систематичної роботи із своїми підопічними. Термін "соціальний працівник" стало вживатися наприкінці XIX – на початку XX ст. Але як професія й академічна дисципліна соціальна робота отримала визнання після Другої світової війни.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити особливості здійснення соціальної роботи з молоддю в Україні.

III. Результати

Питання формування ринку праці молоді, особливо фахівців з вищою освітою, висвітлювали такі українські вчені, як: О. Грішнова, М. Долішній, С. Злупко, О. Кратт, О. Лаврук, О. Яременко, молодіжні аспекти зайнятості – Л. Борисова, Ю. Зубок, Н. Свиридов, І. Чистяков та ін.

В Україні дослідженню проблем молодіжної політики значну увагу приділяли такі дослідники, як В. Барабаш, А. Матвієнко, В. Цибух, А. Шаповал тощо. У працях цих авторів спостерігається політична заангажованість, однак вчені вперше критично проаналізували молодіжну політику в коли-

шньому СРСР та здійснили спробу розробити концептуальні засади якісно нової державної політики стосовно молоді.

Дослідженням державної молодіжної політики займалися такі зарубіжні вчені, як П. Кваккестейн, К. Лазос, П. Лаурітцен, Ф. Мюллер, М. Харрісон, К. Хартман-Фріч, А. Цокаліс тощо.

Науковці Інституту соціальних досліджень (О. Балакірева, Є. Бородин, М. Варбан, Л. Волинець, О. Ганюков, М. Головатий, В. Головенько, І. Демченко, Н. Дудар, Н. Комарова, М. Міщенко, М. Перепелиця, О. Яременко та інші) виробили головні засади, напрями та механізм реалізації державної молодіжної політики в Україні.

Становлення вітчизняної теорії соціальної роботи відбувалось, на думку дослідників, у тісному зв'язку з філософією допомоги як базовою, концептуальною ідеєю, навколо якої формувалися та розвивалися інші концептуальні ідеї й теорії. На етапі становлення, як для кожної теорії і пов'язаної з нею професійної сфери, так і для соціальної роботи, важливе значення має визначення її сутності та основних методів роботи. Тому розглянемо детально саме ці аспекти соціальної роботи.

Англійські вчені Ш. Рамон та Т. Шанін [8, с. 135–136] визначають соціальну роботу як "організацію особистісної служби допомоги людям. Вона заснована на альтруїзмі і спрямована на те, щоб полегшити людям повсякденне життя в умовах особистої та сімейної кризи, а також по можливості кардинально вирішувати їх проблеми". Швецькі спеціалісти Г. Бернер та Л. Юнсон вважають, що соціальна робота – це одна із форм діяльності, спрямована на досягнення індивідуальних чи суспільних змін. У Швеції розрізняють два напрями (або дві частини змісту) соціальної роботи – психосоціальний та структурний. Метою психосоціальної роботи, на думку зазначених учених, є позитивний розвиток суспільних умов життя та особистих ситуацій людей, а структурна соціальна робота орієнтована на допомогу різним соціальним групам, які потребують підтримки, на оптимізацію політики, діяльності

закладів соціальної роботи. Різні концептуальні підходи спостерігаються у трактуваннях соціальної роботи в північно-американській літературі. Зокрема, це такі підходи: біхевіористичний, втручання у кризових ситуаціях, когнітивна терапія, проблемно орієнтований, психосоціальний, системний, соціальне навчання, трансактний аналіз, екзистенціальний, екологічний підходи [4, с. 4–8].

Звернемо увагу на трактування соціальної роботи, які наводяться російськими вченими. Так, В. Бочарова, яка є родоначальницею соціально-педагогічного підходу в соціальній роботі, визначає її як “сприяння саморозвитку особистості, реалізації її творчого потенціалу, здібностей, задатків, активізації зусиль клієнтів (індивідів, груп, общин) щодо вирішення власних проблем”; С. Григор’єв розглядає соціальну роботу як “процес формування, здійснення та реабілітації життєвих сил людини, її індивідуальної та соціальної суб’єктивності”; І. Зайнишев визначає соціальну роботу як “процес виявлення внутрішніх і зовнішніх факторів впливу на перехід об’єкта соціальної роботи з однієї якісної визначеності в іншу”; А. Панов розуміє соціальну роботу перш за все як “професійну діяльність у наданні допомоги людині на особистісному рівні у період її кризових станів, період, коли вона стикається з життєво важливими проблемами” [4, с. 4–8]. Колектив московських вчених, очолюваний П. Павленком, розвиває цільовий підхід до теоретичних засад соціальної роботи, на основі американського досвіду пропонує інтегроване тлумачення цього поняття. Соціальна робота розглядається ним як різновид людської діяльності, що має за мету “оптимізувати здійснення суб’єктивної ролі людей в усіх сферах життя суспільства у процесі життєзабезпечення й діяльності особи, сім’ї, соціальних та інших груп і верств у суспільстві” [9, с. 12–21]. Інші дослідники, зокрема, В. Жмир, соціальну роботу визначає як теорію і практику соціальної політики правової, соціальної, демократичної держави і громадянського суспільства, що спрямована на “окремі соціально неповноцінні групи та індивідів з метою соціальної адаптації їх до існування у пересічних (середньостатистичних) умовах конкретного суспільства” [2, с. 11]. Аналогічної точки зору дотримується А. Кравченко, який під соціальною роботою розуміє “спеціальну професійну галузь, що є сферою практичного застосування соціологічних і психологічних принципів до розв’язання проблем, які характеризують суспільне чи індивідуальне неблагополуччя” [5, с. 111]. Дуальний підхід до визначення сутності соціальної роботи, який полягає у спробі смислового розмежування понять “соціальна робота як професія” та

“соціальна робота як наука”, використовує О. Холостова. Зокрема, “соціальна робота як професія” – це “організаторська робота у сфері, що є особливим соціальним механізмом, який здатний гнучко реагувати та компетентно вирішувати соціальні проблеми на всіх рівнях суспільної структури, аж до конкретного члена суспільства” [4, с. 4–8].

У вітчизняному суспільствознавстві умовно виділяють два рівні (аспекти): теоретичний і практичний, переважає соціально-педагогічний ухил. Так, одним з перших в Україні, на початку 1990-х рр., спробу методологічного обґрунтування соціальної роботи зробив донецький дослідник В. Сидоров. Він визначив соціальну роботу як “професійну роботу з надання допомоги особі, сім’ї, різним віковим та соціальним групам (клієнтам) у розв’язанні їх психолого-педагогічних, медичних, правових, економічних та інших проблем”; вона реалізується у взаємодії клієнта та спеціалістів “з метою поліпшення чи відновлення здібності перших до життєдіяльності” [10, с. 4]. Такий підхід відображено також у визначенні, яке запропоноване П. Шевчуком, а саме: “соціальна робота – це соціальна і громадська діяльність державних і недержавних закладів, приватних, громадських, змішаних організацій, їхніх служб, фахівців і громадських активістів з метою розв’язання соціальних проблем окремих членів суспільства і соціальних груп, які опинилися у складних життєвих ситуаціях” [14, с. 205]. Звернемо увагу, що в цих визначеннях відображено сутність і специфіку соціальної роботи в галузі суспільної практики.

Отже, підсумовуючи, зазначимо, що велика кількість моделей обґрунтувань теоретичних і практичних аспектів соціальної роботи, тлумачень її сутності відображають не лише результати наукових пошуків дослідників різних напрямів, а й суспільну еволюцію, зміни у самому змісті й методах цієї роботи. Тому, на нашу думку термін “соціальна робота” доцільно розглядати в таких аспектах:

- теорія соціальної роботи – це “наука про закономірності й принципи функціонування й розвитку конкретних соціальних процесів, явищ, відносин, їх динаміки в результаті цілеспрямованого впливу організаційних, психолого-педагогічних і управлінських факторів при захисті громадянських прав та свобод особи в суспільстві” [1, с. 39];
- соціальна робота як навчальна дисципліна – це “комплекс навчальних дисциплін у системі вищої та середньої спеціальної освіти, мета яких – дати цілісне уявлення про зміст соціальної роботи, її основні напрями, інструментарій, техно-

логію та організацію, навчити методам цієї роботи” [12, с. 423];

- соціальна робота як вид професійної діяльності – це “діяльність, спрямована на гармонізацію особистісних і суспільних відносин через надання допомоги окремим індивідам, групам людей і громадам, які відчувають утруднення у соціальному функціонуванні, шляхом захисту, підтримки, корекції і реабілітації, а також шляхом зміни або реформування окремих елементів соціальної системи” [12, с. 422].

Вважаємо, що процес становлення соціальної роботи в Україні триває, також відбувається утвердження її не лише як традиційної благодійності чи діяльності інститутів соціального захисту, а й як багатоманітної суспільної практики, перспективної навчальної та наукової дисципліни.

В Україні за період 1991–2007 рр. розроблено досить ефективні схеми соціальної роботи серед різних груп населення, зокрема серед молоді. Соціальна робота з молоддю розглядається нами як організаційна складова процесу реалізації державної молодіжної політики в Україні. Її офіційне становлення відбулося у 1992 р. після прийняття Верховною Радою України Декларації “Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні” (від 15 грудня 1992 р.) та Закону України “Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні” (від 5 лютого 1993 р.). Відповідно, постали проблеми організаційного порядку (структури, фінансування, кадрів) та визначення найефективніших методів такої роботи.

Перш ніж зосередити увагу на характеристиці основних методів соціальної роботи з дітьми та молоддю, розглянемо такі поняття: “соціальна робота з дітьми та молоддю”, “суб’єкти соціальної роботи з дітьми та молоддю”.

У Законі України “Про соціальну роботу з дітьми та молоддю” (від 21 червня 2001 р.), “соціальна робота з дітьми та молоддю” визначається як “діяльність уповноважених органів, підприємств, організацій та установ незалежно від їх підпорядкування і форм власності, окремих громадян, яка спрямована на створення соціальних умов життєдіяльності, гармонійного та різнобічного розвитку дітей та молоді, захист їх конституційних прав, свобод і законних інтересів, задоволення культурних та духовних потреб” [3, с. 76].

Визначальним фактором у сфері соціальної роботи, на нашу думку, є її суб’єкт. У науковій літературі на “суб’єкт соціальної роботи” існують різні точки зору, але фахівці схиляються до думки, що це поняття має, як мінімум, два виміри. З одного боку, це соціальні інститути, державні, недержавні орга-

нізації, фізичні особи, що реалізують соціальну політику та надають соціальну допомогу об’єктам соціальної роботи; а з іншого – це уповноважені інститути, які здійснюють соціальну роботу, а також фахівці із соціальної роботи [11, с. 208]. У Законі України “Про соціальну роботу з дітьми та молоддю” (від 21 червня 2001 р.) деталізовано перелік “уповноважених органів, які здійснюють соціальну роботу з дітьми та молоддю”, до яких належать: “органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, служби у справах неповнолітніх, центри соціальних служб для молоді, їх спеціалізовані формування; підприємства, установи, організації, незалежно від їх підпорядкування та форми власності”. Основною державною ланкою, яка здійснює соціальну роботу з молоддю, є центри соціальних служб для молоді та їх спеціалізовані формування. Система ЦССМ, діючи на макро-, мезо-, мікрорівні, складається із центрів державного, регіонального та місцевого порядку [11, с. 195].

Вважаємо, що одним із головних чинників успішної діяльності суб’єктів соціальної роботи з молоддю є наявність ефективних методів такої роботи.

На нашу думку, найбільш загальним і точним є таке визначення: методи соціальної роботи – це “сукупність прийомів, способів діяльності суб’єктів соціальної роботи, які використовують для розв’язання соціальних проблем клієнтів, стимулювання розвитку їхніх власних сил, конструктивної діяльності щодо зміни несприятливої життєвої ситуації” [12, с. 259–260].

Сучасна теорія соціальної роботи не має єдиної загальноприйнятої класифікації методів. Існують різні класифікації методів соціальної роботи залежно від ознак, покладених у їх основу. Так, методи, запропоновані М. Річмонд, були взяті за основу подальшого їх розвитку і трансформувались у такі методи соціальної роботи: індивідуальний, груповий, робота в громаді. Вказані методи визнані як класичні. Індивідуальна соціальна робота трактується як “цілеспрямована система цінностей, вид практики, який використовується соціальними працівниками для допомоги індивідам і сім’ям у розв’язанні психологічних, міжособистісних, соціоекономічних проблем шляхом особистої взаємодії з клієнтами”; групова соціальна робота – це “метод, який використовується з метою надання клієнту допомоги через передачу групового досвіду для розвитку його фізичного і духовного потенціалу, формування соціальної поведінки”; соціальна робота в громаді – це “метод, в основі якого лежить аналіз життєвого рівня громади з метою розв’язання соціальних проблем, підвищення рівня надання послуг та

активізації членів громади через проведення різних акцій та заходів” [12, с. 418].

Поняття “метод” стосовно європейської соціальної роботи закріпилося після Другої світової війни під впливом американських концепцій соціальної роботи. Так, у США до 60-х рр. XX ст. до методів соціальної роботи належали: індивідуальний, груповий, робота в громаді [12, с. 260]. Починаючи з 1980-х рр. класичні методи соціальної роботи (індивідуальний, груповий, робота в громаді) стали доповнюватися іншими підходами – психологічними й технічними засобами, пов’язаними з діагностикою і вивченням клієнта, його сім’ї, соціального мікросередовища, розробленням конкретних методик соціальної роботи, а також терапевтичних методів.

У сучасній вітчизняній літературі існує чотири підходи до класифікації методів соціальної роботи.

Так, перший підхід, який запропонував В. Сидоров, передбачає такий розподіл методів соціальної роботи: за сукупністю клієнтів – індивідуальна соціальна робота, групова соціальна робота, соціальна робота в громаді; за змістом і характером соціальної роботи – соціально-економічні, організаційно-розпорядчі, психолого-педагогічні; за сферою застосування – стимулювання і залучення до дії, репродукування, закріплення та збагачення, сприяння творчості [4, с. 14–15].

Другий підхід до класифікації методів соціальної роботи пропонує Український державний центр соціальних служб для молоді в “Концепції діяльності ЦССМ” (2000). Виходячи з того, що соціальна робота включає різноманітні сфери діяльності, методи соціальної роботи поділяються на: психологічні – діагностика, корекція, психотерапевтичні тренінги, психологічний відбір, психологічна адаптація, аутотренінг, методи психотерапії; педагогічні – формування свідомості, методи організаційної діяльності, стимулювання, схвалення і засудження, залучення, соціальне навчання, ігрові методи; соціологічні – метод спостереження, соціометричний метод, експеримент, метод експертних оцінок, аналіз документів тощо [7].

Третій підхід до класифікації методів соціальної роботи викладений Н. Матвійчук у посібнику “Соціальна робота в Україні: теорія і практика” (2001). Розрізняють такі групи методів: за сферою впливу – економічні, правові, політичні, соціально-психологічні, медико-соціальні, адміністративно-управлінські (організаційні і спеціальні) тощо; за способом впливу – методи переконання (розповідь, бесіда, лекція, позитивний приклад); методи формування позитивного досвіду (вправа); методи корекції (заохочення, покарання); за мірою охоплення – методи

індивідуальної соціальної роботи; методи роботи з групою; методи роботи в мікросоціальному середовищі [6, с. 33]. До методів індивідуальної соціальної роботи Н. Матвійчук відносить: метод вирішення проблем (розроблений Х. Перлман), метод втручання, метод поведінкового підходу, метод екологічного підходу, метод психологічного підходу, кризово орієнтований метод, раціональний метод, метод терапії; до методів групової соціальної роботи належать: метод інтерперсональної допомоги; головними методами соціальної роботи у мікросередовищі є: соціальне планування, планування мікросоціального у середовищі, розвиток територіального самоуправління, соціальні акції в мікросоціальному середовищі, макрорепликація [6, с. 33–34].

Четвертий підхід до класифікації методів соціальної роботи запропонований групою вчених (кер. В.П. Андрущенко) та викладений у посібнику “Соціальна робота” (2002). Цей підхід передбачає врахування основних видів соціальної роботи, відповідно до яких можуть застосовуватись методи соціальної роботи. Зокрема, автори виділяють: методи обслуговування – інформування, аналіз педагогічних ситуацій, аналіз психологічних ситуацій, заохочення, традиції, доручення, ділові та рольові ігри, опитування, змагання, метод прикладу; методи супроводу – опитування, спостереження, перенавчання, переконання, заохочення, самоаналіз, сімейна терапія, побутове обслуговування, фасилітація, інгібіція, нормування, контроль, показ перспективи, регламентування; методи профілактики – аналіз соціуму, вивчення документації, аналіз статистичних даних, інформування, соціальна реклама, соціометрія, визначення експертних оцінок, рольові та ділові ігри; методи реабілітації – переключення, опитування, визначення експертних оцінок, навіювання, біографічний метод, моделювання, арт-терапія, психотерапія, реконструкція [13, с. 330].

Ми пропонуємо комплексний підхід до класифікації методів соціальної роботи з молоддю, бо, на нашу думку, необхідно використовувати в соціальній роботі як класичні, так і педагогічні, психологічні, соціологічні методи; не менш важливими є методи соціальної роботи, визначені відповідно до видів такої роботи, а також загальнонаукові методи. Отже, методи соціальної роботи з молоддю ми поділяємо на чотири групи:

- за сукупністю клієнтів (класичні): індивідуальні методи, групові методи, методи соціальної роботи в громаді;
- за змістом і напрямом соціальної роботи: соціально-економічні, психолого-педагогічні, соціологічні, організаційно-розпорядчі;

- за видом соціальної роботи: методи обслуговування, методи супроводу, методи профілактики, методи реабілітації, методи інспектування;
- за способом досягнення науково-дослідної мети соціальної роботи: загальнонаукові (аналіз, синтез, індукція, дедукція, порівняння, ідеалізація тощо).

Здійснюючи соціальну роботу з молоддю як організаційну складову процесу реалізації державної молодіжної політики, важливим, на нашу думку, є знання методів соціальної роботи, ефективність використання яких залежить від багатьох чинників, серед яких слід відзначити особистісні і професійні якості спеціаліста; психофізіологічні особливості клієнта; рівень взаємовідносин між спеціалістом і клієнтом; складність проблеми, що вирішується, тощо.

IV. Висновки

Передумовою виникнення теорії соціальної роботи в Україні виступала існуюча в ній вікова традиція допомагати людям. Теорія соціальної роботи в Україні формувалася під впливом західної та російської теорій соціальної роботи на власному культурному, соціальному та науковому підґрунті.

Процес становлення соціальної роботи з молоддю в Україні та утвердження соціальної роботи як науки, професійної діяльності, галузі суспільної практики відбувається під впливом суспільних запитів. Сутність соціальної роботи полягає у такому:

- теорія соціальної роботи – це наука про закономірності і принципи функціонування й розвитку конкретних соціальних процесів, явищ, відносин, їх динаміки в результаті цілеспрямованого впливу організаційних, психолого-педагогічних і управлінських факторів при захисті громадянських прав та свобод особи в суспільстві;
- соціальна робота як навчальна дисципліна – це комплекс навчальних дисциплін у системі вищої та середньої спеціальної освіти, мета яких – дати цілісне уявлення про зміст соціальної роботи, її основні напрями, інструментарій, технологію та організацію, навчити методам цієї роботи;
- соціальна робота як вид професійної діяльності – це діяльність, спрямована на гармонізацію особистісних і суспільних відносин через надання допомоги окремим індивідам, групам людей і громадам, які відчувають утруднення у соціальному функціонуванні, шляхом захисту, підтримки, корекції і реабілітації, а також шляхом зміни або реформування окремих елементів соціальної системи.

Сучасна теорія соціальної роботи, зокрема з молоддю, не має єдиної загальноп-

рийнятої класифікації методів такої роботи. Існують різні класифікації методів соціальної роботи залежно від ознак, покладених у їх основу. У сучасній вітчизняній літературі існують різні підходи до класифікації методів соціальної роботи. Основні з них: перший підхід – за сукупністю клієнтів, за змістом і характером соціальної роботи, за сферою застосування; другий підхід – психологічні, педагогічні, соціологічні; третій підхід – за сферою впливу, за способом впливу, за мірою охоплення; четвертий підхід – за видом соціальної роботи: методи обслуговування, методи супроводу, методи профілактики, методи реабілітації.

Ми пропонуємо комплексний підхід до класифікації методів соціальної роботи з молоддю:

- за сукупністю клієнтів (класичні): індивідуальні методи, групові методи, методи соціальної роботи в громаді;
- за змістом і напрямом соціальної роботи: соціально-економічні, психолого-педагогічні, соціологічні, організаційно-розпорядчі;
- за видом соціальної роботи: методи обслуговування, методи супроводу, методи профілактики, методи реабілітації, методи інспектування;
- за способом досягнення науково-дослідної мети соціальної роботи: загальнонаукові (аналіз, синтез, індукція, дедукція, порівняння, ідеалізація тощо).

Наявність ефективних методів соціальної роботи є одним з головних чинників успішної діяльності суб'єктів соціальної роботи з молоддю. Тому, на нашу думку, необхідно забезпечити наукове та методичне обґрунтування, провести наукову експертизу нових методів соціальної роботи, інноваційних соціальних технологій, що розробляються суб'єктами соціальної роботи з молоддю.

Література

1. Актуальні проблеми теорії і практики соціальної роботи на межі тисячоліть: монографія. – К.: УДЦССМ, 2001. – 344 с.
2. Жмир В. Социология: справочное пособие / В. Жмир. – М., 1996.
3. Закон України "Про соціальну роботу з дітьми та молоддю" від 21 червня 2001 р. № 2558-III // Офіційний вісник України. – К., 2001. – № 29. – С. 76–83.
4. Косянчук С. Вступ до курсу "Соціальна робота": інтерв'ю як один із основних методів індивідуальної соціальної роботи / С. Косянчук, В. Сидоров. – Донецьк; Херсон, 1997. – 47 с.
5. Кравченко А.И. Социология: справочное пособие / А.И. Кравченко. – М., 1996.
6. Матвійчук Н.С. Методи соціальної роботи / Н.С. Матвійчук // Соціальна робота в

- Україні: теорія та практика: у 2-х ч. / за заг. ред. А.Я. Ходорчук. – К. : УДЦССМ, 2001.
7. Наказ УДЦССМ “Про концепцію діяльності ЦССМ” від 3.03.2000 р. № 24 // “Соціальна робота”. – К. : УДЦССМ, 2001. – Кн. 3. – С. 254.
 8. Нойфельд И. Методы социальной работы / И. Нойфельд // Теория и практика социальной работы: отечественный и зарубежный опыт – Москва ; Тула, 1993. – Т. 1. – 460 с.
 9. Основы социальной работы // отв. ред. П.Д. Павленок – М., 1997.
 10. Сидоров В.Н. Социальная работа в Украине: проблемы становления и перспективы развития / В.Н. Сидоров // Информационно-методический бюллетень № 1 Украинської академії соціальних педагогів та спеціалістів з соціальної роботи. – Донецьк, 1992.
 11. Словник-довідник для соціальних працівників та соціальних педагогів / за заг. ред. А.Й. Капської, І.М. Пінчук, С.В. Толстоухової. – К., 2000. – 260 с.
 12. Соціальна робота: Короткий енциклопедичний словник // Соціальна робота. – К. : ДЦССМ, 2002. – Кн. IV. – 536 с.
 13. Соціальна робота // Соціальна робота. – К. : ДЦССМ, 2002. – Кн. II. – 440 с.
 14. Шевчук П.І. Соціальна політика / П.І. Шевчук. – Львів: Світ, 2003. – 400 с.

УДК 366.636

РОЛЬ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАТИВНИХ ТЕХНОЛОГІЙ У ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

Головій В.М.

аспірант Класичного приватного університету

Anotation

In the article the prospects of the use of internet-technologies are considered for the increase of efficiency of collaboration of organs of power and such institutes of civil society as unstate organizations and mass medias. The indexes of distribution are analysed the Internet in Ukraine. It is proved that the high-quality and quantitative increase of the Ukrainian internet-resource will assist development of civil society in our state.

Анотація

У статті розглянуто перспективи використання інтернет-технологій для підвищення ефективності співпраці органів влади і таких інститутів громадянського суспільства, як недержавні організації та засоби масової інформації. Проаналізовано показники поширення Інтернету в Україні. Доведено, що якісне та кількісне збільшення українського інтернет-ресурсу сприятиме розвитку громадянського суспільства в нашій державі.

Ключові слова

Громадянське суспільство, інформаційно-комунікативні технології, інтернет-ЗМІ, недержавні організації.

І. Вступ

Однією з інформаційно-комунікаційних технологій, популярність і поширеність якої невинно зростає, як у світі в цілому, так і в Україні зокрема, є всесвітня мережа Інтернет. Розвиток Інтернету значно розширив публічну сферу суспільств і вніс зміни, які, можливо, не менш важливі для трансформації публічності і становлення громадянсь-

кого суспільства, ніж розвиток газетної індустрії, починаючи з кінця XVIII ст. [14].

Актуальність обраної теми обумовлюється тим, що доступ до інформації є передумовою публічного контролю й відкритості влади. Поширення Інтернету відкриває для громадськості доступ до інформації, що продукується органами влади. Саме Інтернет надає ефективні інструменти для пошуку, відбору та опрацювання тих даних, що цікавлять спільноту. Різноманітні організації використовують мережу Інтернет для залучення нових прибічників, посилення зв'язків із громадськістю, збору інформації та матеріальних ресурсів. Громадяни країни не тільки дізнаються з Інтернету новини, а й мають можливість обговорювати їх численних форумах.

Упровадження інтернет-технологій у сферу державного управління, з одного боку, дасть змогу підвищити його ефективність, з іншого – сприяти більшій відкритості роботи органів влади. Робота в режимі “електронного уряду” принципово змінює атмосферу взаємодії чиновників і населення. Кожен громадянин має змогу дізнаватися про подробиці діяльності міністерств, відомств, органів місцевого самоврядування, знайомитися з їхніми планами роботи, безпосередньо взаємодіяти з ними інформаційно без черг і зайвої бюрократії.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати перспективи підвищення ефективності взаємодії органів влади та деяких інститутів громадянського суспільства, зокрема НДО та ЗМІ.

III. Результати

Саме Інтернет відкриває величезні можливості для реалізації зворотнього зв'язку між надавачами різноманітних послуг та їх споживачами, між органами влади та населенням. На сьогодні в Україні органи влади не повністю виконують вимогу щодо оприлюднення інформації про свою діяльність. Не всі внутрішньовідомчі акти публікуються в офіційних виданнях, на офіційних сайтах державних органів влади, а відтак – влада незаконно “привласнює” інформацію, на власний розсуд приймаючи рішення про її надання або відмову в цьому. В результаті, як констатують експерти, поточна державно-правова практика з питань надання інформації громадянам не відповідає стандартам демократичної держави [6].

Проблематика розвитку новітніх інформаційно-комунікативних технологій посідає все помітніше місце в працях журналістів, фахівців масових комунікацій, науковців галузі державного управління, психологів та соціологів [2; 11; 14–16]. Так, А. Сіленко окреслює в контексті зазначеної проблеми кілька ключових дискусійних моментів: здатність Інтернету сприяти подоланню кризи громадянського суспільства, стати фактором соціальної і політичної модернізації; спроможність Всесвітньої мережі стати джерелом нових моделей взаємодії суспільства і держави [12].

Створюється в державі і відповідна нормативно-правова база. Зокрема, в Указі Президента України від 31 липня 2000 р. зазначається, що розвиток національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет, забезпечення широкого доступу до цієї мережі громадян та юридичних осіб усіх форм власності в Україні, належне представлення в ній національних інформаційних ресурсів є одним із пріоритетних напрямів державної політики у сфері інформатизації, забезпечення конституційних прав громадян на інформацію, побудови відкритого демократичного суспільства [7].

Початок розвитку українського сегмента мережі Інтернет фахівці відносять до початку 1990-х рр., коли у 1992 р. був зареєстрований домен “.ua”. За даними Держкомзв'язку, станом на 01.10.2007 р. кількість активних користувачів мережі Інтернет становила в Україні 12% населення. З різною періодичністю послугами Інтернет користується нині близько 9 млн жителів України, що приблизно вдвічі більше, ніж у 2006 р. Кількість доменів “.ua” становила 241,7 тис., веб-сайтів – понад 36 тис. Разом з тим, як і раніше, нерівним залишається розподіл користувачів мережі Інтернет за регіонами, при цьому позицію абсолютного лідера продовжує утримувати Київ – 61,8% користувачів від їх загальної кількості. Далі, у порядку

зменшення частки користувачів йдуть: Одеса, Дніпропетровськ, Донецьк, Харків, Львів, Крим та Запоріжжя – їхня сумарна частка становить 27,6%. При цьому, на всі інші регіони припадає лише 11%. До того ж, дуже невеликою залишається кількість українських шкіл та інших освітніх закладів, “підключених” до мережі Інтернет [1].

Це означає, що поширення веб-мереж та розвиток вітчизняних інформаційних інтернет-ресурсів відбувається в Україні хоча й динамічно, але стихійно, поза межами державного регулювання. Остання проблема стала предметом розгляду на розширеному засіданні СНБО України, що відбулося ще в жовтні 2001 р. На цьому заході зазначалося, що функціонування суб'єктів мережі Інтернет, перш за все інтернет-ЗМІ в Україні, відбувається поза правовим полем, що Інтернет майже не використовується для зв'язку державних органів влади з громадськістю. Для подолання цього негативного явища в січні 2002 р. було видано постанову Кабінету Міністрів України “Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади”. Основною метою цього акта було підвищення ефективності та прозорості діяльності органів виконавчої влади шляхом упровадження та використання сучасних інформаційних технологій для надання інформаційних та інших послуг громадськості, забезпечення її впливу на процеси, що відбуваються в державі [7]. В постанові визначено 20 видів обов'язкової інформації для центральних органів влади та 25 видів інформації – для обласних державних адміністрацій.

Проте, аналітичні центри, що здійснюють моніторинг відкритості веб-ресурсів органів влади, відзначають певні проблеми в належному виконанні наведеної постанови. Зокрема, дослідження, проведені на початку 2007 р., дали такі результати: найбільш інформаційно насиченими є сайти Мінтрансзв'язку (86,76% необхідної інформації), Мінагрополітики (85%), Мінекономіки (81,67%). Водночас сайти, інформація на яких є недостатньою, належать Мінприроди (48,33%), Мінвуглепрому (52,67%), Міноборони (55,67%). На думку експертів, серед тем, що найгірше висвітлюються на міністерських сайтах такі: виконання цільових програм (26,33%), регуляторна діяльність органу (35,33%), порядок реєстрації та ліцензування окремих видів діяльності у відповідній сфері (44,33%) [4].

Проте доступність інтернет-сайтів органів влади, яка постійно збільшується, є одним аспектом проблеми. Інший – це, власне, можливість українців отримати наявну інформацію, тобто мати якісний і прийнятний за ціною доступ до Всесвітньої мережі.

За результатами соціологічних досліджень, можемо визначити не тільки абсолю-

Держава та регіони

тні показники кількості користувачів Інтернету в Україні, а й прослідкувати динаміку їх збільшення, яка, на думку експертів, не може вважатися задовільною. Так, відповіді на питання щодо використання Інтернету протягом найближчих до опитування 30 днів є такими: 2000 р. – 2,6%, 2003 р. – 3,1%, 2004 р. – 4,4%, 2005 р. – 4,8% [9, с. 334].

Зрозуміло, що на сьогодні показники змінилися в бік збільшення, на чому було наголошено на початку статті. Проте у цьому випадку ми говоримо не про абсолютні показники, а про тенденції, що домінують в українському суспільстві. Їх невідповідність загальноєвропейським стає очевидною при порівнянні відомостей щодо активності використання мережі Інтернет громадянами України та населенням окремих країн Європи, наведеними в таблиці [2, с. 80].

Як бачимо, українці займають останнє місце за показником користування інтернет-ресурсами. Серед причин такого становища фахівці називають: низький рівень фінансової забезпеченості більшої частини населення, несформованість середнього класу, нерозвинена інфраструктура комунікацій у великій кількості поселень, недостатня державна підтримка програм інституціонального впровадження інтернет-технологій у різні сфери суспільного життя [13]. Подолати ці негативні явища можна за допомогою систематизованого планового поширення телекомунікаційних мереж та активізації подальшої комп'ютеризації; випереджального (протягом 3–5 років) подолання комп'ютерної неграмотності населення; розвитку українського сектора мережі Інтернет, включаючи нормативно-правове забезпечення вітчизняних інтернет-ЗМІ [1].

Таблиця

Розподіл відповідей на запитання

“Як часто Ви користуєтесь Інтернетом або електронною поштою для особистих потреб”, %

Країна	Не маю доступу	Ніколи не користуюсь	Менше ніж 1 раз на місяць	Раз на місяць	Кілька разів на місяць	Раз на тиждень	Кілька разів на тиждень	Щодня
Бельгія	32,8	15,4	2,2	1,7	3,9	5,3	12,5	25,9
Греція	66,3	14,0	1,6	1,1	3,2	2,7	5,6	5,5
Естонія	30,2	21,7	2,0	2,3	4,0	4,6	9,9	25,1
Ісландія	8,6	9,3	3,3	1,7	4,3	2,9	13,5	54,7
Люксембург	31,8	14,1	2,1	2,6	5,2	6,7	12,4	24,9
Німеччина	37,0	9,0	2,9	1,8	7,0	6,2	16,5	19,4
Польща	53,2	16,4	1,8	2,3	4,1	3,9	6,3	12,0
Словаччина	47,2	17,7	2,5	2,8	4,8	5,2	8,1	11,0
Угорщина	41,8	22,3	1,6	1,5	3,6	3,6	10,2	15,5
Україна	74,8	18,0	1,7	0,8	1,4	0,8	1,1	1,0

Реалізація останнього завдання є, на нашу думку, особливо складною справою. Адже на сьогодні в Україні відсутні спеціальні правові норми, що регулюють діяльність інтернет-медіа. Більше того, активізація зусиль держави в цьому напрямі викликає побоювання журналістів, які вважають, що створення системи ліцензування провайдерів та інтернет-ЗМІ – це чергова спроба держави взяти під контроль останній безцензурний простір у країні. Мова йде про те, що, по-перше, в Інтернеті практично відсутня цензура, і по-друге, інтернет-видання порівняно менше контролюються державою або фінансово-політичними угрупованнями, ніж звичайні друковані газети або телеканали.

Відсутність реєстрації інтернет-видань і спеціальних законодавчих обмежень на поширення інформації, дійсно, сприяє більшій свободі слова в Інтернеті. По-перше, вільний доступ до створення інтернет-сторінок, відсутність будь-яких правових обмежень діяльності інтернет-видань. По-друге, техні-

чний бік видавничої справи в Інтернеті – процес менш витратний, легкодоступний, його важко контролювати з погляду фізичного втручання (на відміну від преси, яка вимагає друкарень та мережі розповсюдження, і телебачення з ліцензуванням, передавачами, кабельними мережами тощо) [16].

Проте ставлення до цензурної проблематики в Інтернеті є подвійним. З одного боку, існує негативне ставлення до ідеї правового регулювання відносин. Прихильники такої позиції вважають, що Інтернет має залишитися вільним для обміну інформацією, ідеями, думками, без законодавчого нормування. З іншого боку, фахівці звертають увагу на існування ряду проблем інтернет-ЗМІ, які потребують правового регулювання: плагіат, кіберзлочинність, інформаційна й психологічна війни, незахищеність людини в Інтернеті. Вони наголошують, що свобода передбачає відповідальність, певні обмеження та заборони для захисту демократичних цінностей, прав, свобод інших людей.

Ураховуючи вищенаведене, фахівці пропонують перелік найактуальніших проблем, які потребують державного регулювання: визначення правового статусу, принципів діяльності інтернет-ЗМІ як нового, нетрадиційного мас-медіа; визначення прав, обов'язків, відповідальності журналістів, власників, провайдерів, адміністраторів, програмістів, інших учасників інформаційних відносин в інтернет-ЗМІ; запобігання попередній та постфактумній цензурі інтернет-ЗМІ; захист авторських, суміжних та інших виключних прав на об'єкти інтелектуальної власності, що розміщені в інтернет-ЗМІ; забезпечення інформаційної безпеки в інтернет-ЗМІ; запобігання поширенню інформації, що створює загрозу для прав, законних інтересів фізичних і юридичних осіб, або такої, яка має кримінальний, аморальний зміст; відвернення загрози для державної безпеки, економічного й соціального розвитку країни; психічного здоров'я фізичних осіб [5].

Основним завданням державної політики щодо громадянського суспільства є сприяння зростанню громадянської активності, підвищення ефективності взаємодії влади і громадських організацій. Виконати це завдання без залучення обома сторонами новітніх інформаційно-комунікативних технологій практично не можливо. Розглянемо роль Інтернету в діяльності громадських (ГО) (недержавних (НДО), неурядових (НУО)) організацій в Україні.

Згідно з рекомендаціями Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі № CM/Rec (2007)14, "НУО повинні мати право на свободу поглядів та будь-які інші права і свободи, що мають гарантії у міжнародних або регіональних договорах та можуть належати таким організаціям" [10]. Одним з найдоступніших і найпоширеніших інструментів реалізації права на висловлювання своєї позиції з тих чи інших питань суспільного життя є, безумовно, Всесвітня мережа. Адже Інтернет сприяє розширенню й поліпшенню соціальних взаємозв'язків у сучасному світі, відкриваючи значно ширші, ніж раніше, горизонти для об'єднання людей у групи на основі спільних інтересів. Можливості Інтернету дають змогу змінювати структури і форми суспільної самоорганізації, замінити застарілі громади новими, віртуальними, долати традиційні обмеження в часі та просторі.

Інтернет мав би стати корисним ресурсом для НДО, яких в Україні кілька тисяч. Однак, на думку А. Сіленко, вони "велику павутину" належно не використовують. Це дає дослідниці підстави зробити висновок, що структури громадянського суспільства в Україні дуже слабкі, а у випадках, коли НДО мають свої сайти, вони більше нагадують

візитні картки [12]. Не було проведено жодної масштабної громадської акції, у якій би Інтернет використовували як робочий інструмент.

У цілому погоджуючись з висновком відомої дослідниці, зробленим нею в 2004 р., зазначимо, що ситуація з інтернет-активністю НДО покращується, переходить на новий якісний рівень. Так, значна кількість сайтів, особливо тих, що належать так званим "грантоїдам", дійсно, більше нагадує візитку. Проте з'являється все більше сайтів НДО, які слугують важливим комунікатором між громадою та місцевою владою, надавачами та споживачами просвітніх, соціальних, юридичних послуг.

Так, наприклад, інтернет-видання "Юриспруденція on-line" разом з кількома НДО є співучасником проекту "Громадський моніторинг та консультування з питань державної реєстрації та відносин громадських організацій, релігійних організацій, профспілок, благодійних організацій з контрольними органами влади як передумова реалізації та захисту права громадян на об'єднання". Розпочав свою діяльність проект "Реалізація та захист права на доступ до інформації про молодіжні програми та їх фінансування" [3]. В ході проекту передбачається, зокрема, моніторинг наявності обов'язкової інформації на веб-сайтах органів влади щодо роботи з молоддю. Створено змістовний та наповнений актуальною і потрібною інформацією інтернет-портал "Громадський простір", інтернет-портал Харківської правозахисної групи тощо.

IV. Висновки

Таким чином, спільними зусиллями держави, НДО та громадськості сьогодні необхідно розвивати інтернет-проекти та ініціативи, а також навчати громадські організації ефективніше використовувати можливості, які надають новітні медіа. Інтернет вже довів ефективність свого застосування у громадській діяльності в багатьох країнах, де вони використовуються для інформування, мобілізації та залучення учасників, координації, спільної роботи, привернення уваги громадськості до проблем, що стоять перед країною, залучення коштів, впливу на прийняття рішень.

Література

1. Гнатюк С. Актуальні проблеми державної інформаційної політики в Україні / С. Гнатюк. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/april08/3.htm>.
2. Головаха Є. Україна та Європа: результати міжнародного порівняльного соціологічного дослідження / Є. Головаха, А. Горбачик, Н. Паніна. – К.: Інститут соціології НАН України, 2006. – 142 с.

3. Громадський простір. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.prostir.ua/news/view.html?q=1131782>.
4. Какие министерства скрывают информацию от украинцев? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukranews.com/rus/article/45877.html>.
5. Кузнецова О.Д. Гармонізація міжнародних і національних правових норм інтернет-ЗМІ України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.lnu.edu.ua/mediaeco/merreg_zmi/kuznecova2.htm.
6. Демкова М. Як покращити доступ громадян до публічної інформації? / М. Демкова // Громадянське суспільство. – 2007. – № 1. – С. 18–23.
7. Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dstszi.gov.ua>.
8. Левин П. Интернет и гражданское общество / П. Левин // Интернет в общественной жизни. – М.: Идея-Пресс, 2006. – С. 96–122.
9. Новые социальные неравенства / под ред. С. Макеева. – К.: Институт социологии НАН Украины, 2006. – 355 с.
10. Опалько Ю. Європейські критерії розвитку громадянського суспільства та можливості їх застосування в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/juni08/11.htm>.
11. Потятиник Б.В. Медіа: ключі до розуміння / Б.В. Потятиник. – Львів: ПАІС, 2004. – 312 с.
12. Сіленко А. Інфокомунікаційні технології та розвиток громадянського суспільства / А. Сіленко // Політичний менеджмент. – 2004. – № 5 (8). – С. 40–55.
13. Скокова Л. Аудиторія Інтернету в Україні: порівняльний аспект // Українське суспільство 1992–2006. Соціологічний моніторинг/ за ред. д. е. н. В. Ворони, д. соц. н. М. Шульги. – К.: Інститут соціології НАН України, 2006. – С. 399–405.
14. Степаненко В. Проблеми формування громадянського суспільства в Україні: інститути, практики, цінності / В. Степаненко // Українське суспільство: 10 років незалежності / за ред. В. Ворони. – К.: ІС НАН України, 2001. – С. 169–183.
15. Україна в 2007 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: монографія / за заг. ред. Ю.Г. Рубана. – К.: НІСД, 2007. – 538 с.
16. Шевченко Т. Правовий статус інтернет-ЗМІ в Україні: проблеми, перспективи врегулювання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.yur-gazeta.com/oarticle/1120/>.

УДК 351.85

ПРО ПРАКТИКУ ВПРОВАДЖЕННЯ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ В ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ КУЛЬТУРИ В УКРАЇНІ НА ПОЧАТКУ ХХІ СТОЛІТТЯ

Груздова К.Є.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

Grounded necessity of high-quality changes for the Ukrainian public policy in the field of culture by optimization of state administration through the improvement of government control taking into account international experience. The features of dependence of government control of sphere of culture are examined as a decision of problems of removal of ideology, democratizations, decentralization in the administrative agencies of different levels. The author understanding of ways of decision of problem of adaptation of international experience, in particular centrally European is formulated, to Ukrainian realities. Information is systematized about practice of introduction of international experience in government control of sphere of culture in Ukraine, carried out after 2004 years. Certainly basic directions of decision of problems of study and approbation of modern methods of state administration of cul-

ture a sphere in the period of world crisis taking into account its influence on public relations.

Анотація

Обґрунтовано необхідність проведення якісних змін в українській державній політиці у сфері культури шляхом оптимізації державного управління, удосконалення державного регулювання з урахуванням міжнародного досвіду. Запропоновано шляхи розв'язання проблеми адаптації міжнародного досвіду, зокрема центральноєвропейського, до українських реалій. Систематизовано інформацію про практику впровадження міжнародного досвіду в державне регулювання сфери культури в Україні, здійснювану після 2004 р. Визначено основні напрями розв'язання проблем вивчення й апробації сучасних методів державного управління сферою культури в період світової кризи з

урахуванням її впливу на суспільні відносини.

Ключові слова

Державне управління, державне регулювання, сфера культури, міжнародні стандарти якості, практика впровадження.

I. Вступ

Концептуальні засади творення демократичної, правової, соціальної держави об'єктивно передбачають підвищення якості й ефективності державного управління культурою як головним чинником визначення духовного розвитку української нації, утвердження гуманістичних ідей при створенні громадянського суспільства в Україні, сприяння економічному, суспільному і соціальному прогресу. Світовий досвід у галузі державного регулювання сфери культури, досліджений вітчизняними та зарубіжними науковцями (О.А. Гриценко, В.В. Солодовник, Н.К. Гончаренко, Є.А. М'ягка; Ф. Матарассо, Ч. Лендрі, М.Д. Девідсон-Шустер та ін.) свідчить про те, що навіть у ситуації глобальної кризи країна здатна в оптимальні строки піднятися до рівня високорозвинутих держав, якщо в державній політиці буде вчасно поставлено акцент на розвиток і вдосконалення культури.

Для сучасної України першочерговими проблемами є деідеологізація, демократизація та децентралізація державного регулювання сфери культури, водночас труднощі впровадження міжнародних стандартів якості в діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування негативно впливають на розв'язання цих проблем.

II. Постановка завдання:

- дослідити вплив європейського досвіду на державне регулювання сфери культури в Україні на сучасному етапі української історії;
- визначити основні напрями оптимізації поширення практики високорозвинених країн світу в галузі державного регулювання сфери культури.

III. Результати

Здійснення управлінського організаційного впливу держави на культуру через органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в Україні початку XXI ст. потребує якісних змін з об'єктивних причин: організація виконання законів відбувається з урахуванням необхідності узгоджувати законодавчу базу культури України із законодавством для сфери культури Європейського Союзу [1]; виконання управлінських функцій в умовах демократизації, деідеологізації та компромісної децентралізації методів державного управління супроводжується поширенням в Україні на-

самперед центральноєвропейського досвіду державного регулювання сфери культури.

Характер реформування системи заходів законодавчого, виконавчого і контрольного спрямування, здійснюваних державними органами у сфері культури, визначається особливостями залежності державного регулювання сфери культури від змісту та інтенсивності таких процесів, як демократизація, децентралізація та деідеологізація державної політики у цій галузі. Демократизація державного регулювання сфери культури залежить, у першу чергу, від законодавця, який "наданням відповідних повноважень органам виконавчої влади на місцях та органам місцевого самоврядування щодо формування та здійснення культурної політики в межах відповідної території має дбати про розширення культурних інтересів регіонів" [2, с. 140], без чого адміністративно-командна методика не поступиться демократичній. Децентралізація повинна не знищити централізацію, а тільки знайти і зберегти рівновагу між функціями і повноваженнями органів управління різних рівнів, що значною мірою залежить від раціоналізації структури апарату управління сферою культури. Деідеологізація в умовах багатопартійності залежить від того фактора, який консолідує українське суспільство: від організації та проведення під патронатом органів управління сферою культури конкретних заходів щодо впровадження "пріоритетної в сучасному світі ідеї мультикультурності – процвітання всіх націй і народностей, всіх національних мов і культур, міжконфесійного миру, злагоди, діалогу церков і культур, поваги до всіх мов, збереження культурної спадщини та самобутності національних меншин, унікальності кожної людини, соціальної групи, етносу..." [5].

Очевидно, що успішність державного регулювання сфери культури в Україні на початку XXI ст. набуває домінантного значення у процесі розбудови і розвитку громадянського суспільства за найвищими світовими стандартами, що передбачає системну адаптацію міжнародного досвіду в галузі державного управління культурою до українських реалій. Шляхи розв'язання проблеми такої адаптації лежать у площині плідної та оперативної співпраці науковців, законодавця й управлінців з урахуванням плюсів та мінусів партійно-владного характеру системи державного управління в цілому. На нашу думку, доцільним буде вивчення і поширення центральноєвропейського досвіду державного регулювання сфери культури, зокрема ґрунтовна співпраця із вченими, політиками та управлінцями Великої Британії, Федеративної Республіки Німеччини та Франції. При цьо-

му не слід ігнорувати досвід інших країн у конкретних питаннях, таких як, наприклад, досвід участі органів місцевого самоврядування Греції, Македонії щодо сприяння розширенню культурних інтересів окремих регіонів, участі органів місцевої влади Іспанії та Італії в галузі туризму тощо. Через безпосереднє вивчення практики державного регулювання сфери культури в обраній країні, використання інтернет-технологій, організацію наукових чи науково-теоретичних зібрань (конференцій, круглих столів, форумів тощо) за участю представників інших країн, розробки й апробації спеціальних програм регіонального та всеукраїнського рівнів Україна має можливість на державному рівні розв'язувати проблеми адаптації міжнародного досвіду державного регулювання галузі культури навіть в умовах світової кризи.

Необхідно підкреслити, що в період після 2004 р. на теренах України питання впровадження зарубіжного досвіду державного регулювання сфери культури актуалізувалося і викликало інтерес громадськості. Систематизація інформації про таку практику дає змогу стверджувати таке:

- найбільш показовою є система впровадження в українську практику світового досвіду державного регулювання в галузі туризму (визначена стратегія регуляторної діяльності Державної служби туризму і курортів, яка відповідає принципам центральноєвропейської стратегії в цій галузі);
- українські вчені стали активними учасниками міжнародної наукової кооперації, яка сприяє дослідженню і доведенню до відома широкої громадськості переваг демократичної, гуманістичної системи державного регулювання сфери культури, в тому числі через організацію серії видань з цього питання. При цьому існує практика позавітчизняного фінансування спеціальних видань [3];
- найбільш ефективними є програми на зразок "Державне управління і місцеве самоврядування на шляху до Європи. Передача досвіду: Європа – Україна" [4], які час від часу започатковуються в окремих регіонах (Львів, Дніпропетровськ, Прикарпаття), але потрібна всеукраїнська цільова програма, роз-

роблена на концептуальних засадах і втілювана системно.

IV. Висновки

В умовах негативного впливу світової кризи на суспільні відносини основними напрямами успішного впровадження зарубіжного досвіду щодо державного регулювання сфери культури є: демократизація управлінської діяльності всіх рівнів на засадах узгодження українського законодавства із законодавством ЄС та запозичення світового досвіду; децентралізація управлінської системи шляхом вираженої адаптації центральноєвропейського досвіду до адміністративних особливостей України та власної практики; деідеологізація в умовах партійно-владної системи з урахуванням досвіду Великої Британії, Німеччини, Франції та країн пострадянського простору, перерформатування державної політики у сфері культури з врахуванням історичного досвіду Німеччини та Японії щодо антикризового потенціалу цієї сфери.

Література

1. Дослідження проблем узгодження законодавчої бази культури України із законодавством для сфери культури Європейського Союзу / О.А. Гриценко, В.В. Солодовник, Н.К. Гончаренко, Є.А. М'ягка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.culturalstudies.in.ua>.
2. Задихайло О.А. Окремі питання вдосконалення діяльності органів державної влади у сфері культури / О.А. Задихайло // Сучасні проблеми юридичної науки: стан і перспективи розвитку. Тези доповідей та наукових повідомлень учасників наукових конференцій молодих учених та здобувачів / за ред. М.І. Панова. – Х.: Національна юридична академія України, 2005. – С. 139–141.
3. Матарассо Ф. Пошук рівноваги: двадцять одна стратегічна дилема культурної політики / Ф. Матарассо, Ч. Лендрі. – К., 2005. – 48 с.
4. Реформування державного управління: досвід нових членів ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [ZIK.com.ua](http://zik.com.ua).
5. Сварник М. Держава і культура: "посприят", "зупини" чи "не нашкодь"? / М. Сварник // Майдан. – 2006. – Вип. № 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: maidan.org.ua/static.mail.

УДК 351.338.481.32

ВПЛИВ СТАНУ РЕКРЕАЦІЙНО-ТУРИСТИЧНОЇ СФЕРИ НА РОЗВИТОК РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

Гурбик Ю.Ю.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

Influence of recreational-tourism spheres on the development of regions of Ukraine is investigated in this paper. Also analyzed the recreational tourism policy of the state in regions.

Анотація

Досліджено вплив рекреаційно-туристичної сфери на розвиток регіонів України. Проаналізовано рекреаційно-туристичну політику держави в регіонах.

Ключові слова

Державне регулювання, рекреаційно-туристична сфера, рекреація, туризм, рекреаційно-туристичні послуги, державна політика.

I. Вступ

У процесі розроблення державної політики розвитку рекреації і туризму в регіоні необхідно враховувати поточну економічну ситуацію та визначити місце рекреаційно-туристичної індустрії в єдиному господарському комплексі регіону, пріоритетні напрями розвитку місцевого рекреаційно-туристичного ринку й основні завдання довгострокової регіональної політики щодо рекреаційно-туристичної сфери. Здійснення ефективної регіональної рекреаційно-туристичної політики неможливе без створення державою умов, за яких всі регіони діятимуть за єдиними правилами, що обмежуватимуть їх свободу лише обов'язковими для всіх нормами права та кордонами, але надаватимуть значно більшу самостійність на власній території та сприятимуть підвищенню зацікавленості регіонів у забезпеченні сталого розвитку рекреації та туризму.

При розробці рекреаційно-туристичної політики для регіонів не менш складною є проблема збереження єдиного економічного простору в межах всієї країни. Тому важливим аспектом регіональної політики є розмежування компетенції центральних та регіональних органів управління у сфері рекреації та туризму, причому одним з головних завдань центральних органів є координація дій регіонів між собою.

II. Постановка завдання:

- розглянути вплив стану рекреаційно-туристичної сфери на розвиток регіонів;

- обґрунтувати необхідність розроблення ефективної рекреаційно-туристичної політики держави в регіонах.

III. Результати

Питання розвитку рекреації й туризму на регіональному рівні є предметом дослідження в працях таких вітчизняних учених, як: В.К. Євдокименко, В.І. Мацола, О.Г. Топчієв, М.Б. Онисько, О.М. Савченко. Особливу увагу впливу рекреації й туризму на соціально-економічний розвиток регіону приділяли С.В. Хлоп'як, І.М. Школа, М.П. Крачило.

Туристично-рекреаційна сфера суттєво впливає на економіку і розвиток регіону, сприяє надходженню валюти до країни, створенню нових робочих місць, стимулює розвиток інфраструктури тощо. Для отримання максимальної користі від туристично-рекреаційної сфери кожна держава визначає і розробляє туристичну політику, яка є одним із видів соціально-економічної політики держави. Туристична політика держави – це сукупність форм, методів і напрямів впливу держави на функціонування сфери туризму для досягнення конкретних цілей збереження і розвитку соціально-економічного комплексу [2, с. 99]. В Україні реалізація державної політики в галузі туризму здійснюється шляхом: [1]

- визначення і реалізації основних напрямів державної політики в галузі туризму;
- визначення порядку класифікації та оцінювання туристичних ресурсів України, їх використання та охорони;
- спрямування бюджетних коштів на розробку і реалізацію програм розвитку туризму;
- визначення основ безпеки туризму;
- нормативного врегулювання відносин у галузі туризму (туристичного, готельного, екскурсійного та інших видів обслуговування громадян);
- ліцензування в галузі туризму, стандартизації і сертифікації туристичних послуг, визначення кваліфікаційних вимог до посад фахівців туристичного супроводу, видачі дозволів на право здійснення туристичного супроводу;
- встановлення системи статистичного обліку і звітності в галузі туризму та курортно-рекреаційного комплексу;

- організації і здійснення державного контролю за дотриманням законодавства в галузі туризму;
- визначення пріоритетних напрямів і координації наукових досліджень та підготовки кадрів у галузі туризму;
- участі в розробці та реалізації міжнародних програм з розвитку туризму.

Рекреаційно-туристична політика базується на розробці державної стратегії і тактики щодо її здійснення та реалізації. Туристична стратегія – це вироблення загальної концепції розвитку і цільових програм, для реалізації яких потрібен час і великі фінансові ресурси. А туристична тактика – це конкретні заходи і прийоми досягнення поставленої мети в конкретних умовах [2, с. 100]. На жаль, в Україні немає чіткої концепції щодо рекреаційно-туристичної сфери, певні її елементи визначаються в Указі Президента України “Про основні напрями розвитку туризму в Україні до 2010 року” від 10 серпня 1999 р. [5] та в Постанові Кабінету Міністрів “Державна Програма розвитку туризму на 2002–2010 роки” від 29 квітня 2002 р. [4]. Головна мета Державної програми полягає у створенні конкурентоспроможного на міжнародному ринку національного туристичного продукту, здатного максимально задовольнити туристичні потреби населення країни, забезпеченні на цій основі комплексного розвитку регіонів за умови збереження екологічної рівноваги та культурної спадщини [4]. Для реалізації цієї програми запропоновано ряд заходів, у тому числі: удосконалення системи управління сферою, нормативно-правової бази; зміцнення матеріальної бази туризму; підвищення якості використання рекреаційних ресурсів та об’єктів культурної спадщини тощо.

Тобто на сьогодні Україна, визначаючи політику і стратегію розвитку рекреації й туризму, прагне реалізувати її з максимальною економічною ефективністю, водночас раціонально використовуючи рекреаційно-туристичний потенціал регіонів.

Туризм і рекреація як комплекс соціально-побутової інфраструктури являє собою рекреаційно-туристичну індустрію – сукупність закладів розміщення, транспортних засобів, закладів харчування, розважальних установ, об’єктів пізнавального, ділового, оздоровчого, спортивного та іншого призначення, організацій, які здійснюють туроператорську і турагентську діяльність, а також закладів, які надають екскурсійні послуги та послуги гідів-перекладачів.

Рекреаційно-туристична індустрія дуже складна та багатогранна економічна система з розгалуженою мережею зв’язків. Рекреація і туризм не тільки охоплює більшість галузей матеріальної і нематеріальної сфер економіки, в тому числі транспорт і зв’язок,

промисловість, торгівлю і громадське харчування, інформаційно-розрахункове обслуговування, культуру і мистецтво, охорону здоров’я тощо, а й стимулює їх розвиток.

Основою рекреаційно-туристичної індустрії є інфраструктура.

Під туристичною інфраструктурою розуміють мережу підприємств, установ, закладів, а також окремих служб (з їх матеріальною базою, працівниками, господарськими та іншими зв’язками), що забезпечують задоволення потреб туристів.

Рекреаційно-туристична інфраструктура складається з елементів, які виникають внаслідок того, що певний регіон став туристичним. На нашу думку, для цього мають бути насамперед матеріально-технічні передумови, до яких слід віднести сукупність матеріальних та нематеріальних засобів, які б дали змогу забезпечити обслуговування туристів у всіх формах і видах рекреації й туризму.

Рекреаційно-туристична інфраструктура має охоплювати як транспортне сполучення регіону, так і комплекс усіх місцевих закладів, пов’язаних з обслуговуванням рекреаційно-туристичного потоку. Інфраструктуру рекреації і туризму слід розглядати з погляду структури послуг у сфері рекреації й туризму, що дасть змогу здійснити концептуальну розробку стратегії розвитку рекреаційно-туристичної сфери.

На економіку регіону, її ефективне функціонування також впливає стан розвитку ринку рекреаційно-туристичних послуг.

Ринок рекреаційно-туристичних послуг – це система господарських зв’язків, де реалізується процес обміну рекреаційно-туристичних послуг на гроші та навпаки. Іншими словами, ринок рекреаційно-туристичних послуг – це сфера прояву економічних відносин між виробниками та споживачами рекреаційно-туристичного продукту. Якщо економічні інтереси виробника та споживача рекреаційно-туристичних послуг збігаються, то здійснюється акт купівлі-продажу рекреаційно-туристичного продукту.

Ефективність функціонування ринку рекреаційно-туристичних послуг визначається за допомогою багатьох показників, які можна об’єднати в декілька груп: показники соціально-економічного потенціалу рекреації й туризму; виробництва та реалізації рекреаційно-туристичних послуг; показники розвитку інфраструктури рекреаційно-туристичних підприємств; показники, що характеризують результати функціонування рекреаційно-туристичного ринку; витрати на виробництво рекреаційно-туристичних послуг; показники соціально-економічної ефективності рекреації і туризму

Ефективна діяльність регіонального ринку рекреаційно-туристичних послуг можлива

лише за умов співпраці комерційних структур різного типу, форм організації та власності, що працюють у сфері рекреації й туризму, і місцевої влади, яка регулює рекреаційно-туристичну діяльність. Заходи економічного регулювання, за допомогою яких регіональні органи управління можуть впливати на розвиток рекреаційно-туристичної сфери, включають насамперед стимулювання розвитку підприємництва у цій сфері, планування та прогнозування рекреаційно-туристичної діяльності, удосконалення бюджетно-податкової системи, формування рекреаційно-туристичного ринку, де головними регульовальними факторами будуть попит і пропозиція рекреаційно-туристичних послуг.

Діяльність з використання рекреаційних ресурсів сприяє збільшенню товарообігу і розширенню сфери послуг, а також зростанню національного доходу. Рекреаційно-туристичні послуги багатогранні. Вони є об'єктами купівлі-продажу. Праця, витрачена на виробництво рекреаційно-туристичних послуг, реалізується на місці, тобто відбувається переміщення покупців до товару. Гроші, витрачені на ці послуги, поступають до різних секторів національної економіки і здійснюють прискорений кругообіг.

Додаткова вартість, яка створюється в економіці регіону, у процесі розподілу набуває форми прибутку господарюючого суб'єкта, заробітної плати працівників-резидентів, амортизаційних накопичень, а також є джерелом податкових відрахувань до місцевого і вищих бюджетів та позабюджетних фондів. При цьому до регіональних фінансів традиційно відносять регіональні бюджети і фінанси суб'єктів господарювання, які використовуються для задоволення регіональних потреб.

Завдяки рекреації і туризму розвиваються об'єкти й інфраструктура регіону, у яких враховуються місцеві культурні, політичні й історичні традиції. Регіональний туризм і рекреація сприяють збалансованості національної економіки шляхом перерозподілу національного доходу. Вони являють собою сильний фактор, що сприяє досягненню взаєморозуміння між різними мовними, релігійними і національними групами, зміцненню національної єдності і культурної інтеграції.

Для досягнення збалансованого розвитку регіону необхідно враховувати весь комплекс витрат і вигод економічного, екологічного й соціально-культурного характеру. Особливу увагу слід приділити типам впливу і напрямкам політики, а також належним заходам щодо регулювання цього впливу. Хоча багато заходів можуть здійснюватися на місцевому рівні, їх необхідно також оформляти у вигляді нормативів, правил, дирек-

тив на центральному та регіональному рівнях.

Рекреація і туризм сприяють збільшенню доходів місцевих жителів, оскільки забезпечують зайнятість на фірмах, підприємствах та інших організаціях, що безпосередньо обслуговують відвідувачів. Із цим тісно пов'язана зайнятість, що формується завдяки витратам відвідувачів, – кількість робочих місць на повний і неповний робочий день (як по сезонах, так і в цілому за рік). Чисті доходи підприємств, що обслуговують туристів, є джерелами капіталовкладень і показують, наскільки ефективно відповідна фірма обслуговує туристів чи рекреантів.

Рекреаційно-туристична сфера є джерелом поповнення місцевого бюджету. Адже доходи місцевого бюджету складаються з двох основних частин: 1) грошових надходжень від бюджетів вищих рівнів у вигляді дотацій, субсидій і субвенцій, а також безвідсоткових кредитів і податкових пільг; 2) податкових виплат підприємств певної території. Частина останніх надходить безпосередньо від підприємств рекреаційно-туристичної сфери.

Загалом внесок у державні й місцеві доходи – важливий показник економічної ефективності рекреації і туризму. Він включає в себе готельні й інші різновиди туристичних зборів, мито на імпортовані товари, що використовуються в секторі туризму; прибуткові податки з туристичних підприємств і їх співробітників; а також податки на нерухоме майно туристичних об'єктів [3, с. 219].

Таким чином, рекреаційно-туристична сфера справляє прямий і опосередкований (мультиплікативний) вплив на розвиток регіонів і держави в цілому.

Прямий вплив рекреації і туризму на економіку регіону – це результат доходів рекреантів і туристів на придбання рекреаційно-туристичних послуг. Прямий вплив розуміємо як результат вкладання грошей туристами і рекреантами в рекреаційно-туристичні підприємства, матеріальне забезпечення працівників рекреаційно-туристичної сфери, створення нових робочих місць.

Непрямий вплив, або ефект мультиплікатора, являє собою кількість циклів, що здійснюються у місцевій економіці первинні рекреаційно-туристичні витрати [6, с. 164].

Мультиплікатор рекреації і туризму – це відношення змін одного з ключових економічних показників, наприклад, виробництва (зайнятості, доходу), до зміни у витратах туристів чи рекреантів. Визначення мультиплікатора базується на кейнсіанському аналізі. Існує певний коефіцієнт, на який мають збільшуватися витрати туристів (рекреантів). Значення мультиплікатора різні, залежно від характеру національної економіки і

міри взаємозв'язку різних її секторів. Для розроблення політики і планування мультиплікатор доходу є найбільш цінним, оскільки він надає інформацію про національний дохід раніше, ніж вироблена продукція.

У туризмі та рекреації мультиплікативний ефект відкриває широкі можливості для ефективного використання економічно слабких територій, активізації сільського господарства і місцевих промислів. Одним із видів такого ефекту рекреаційної діяльності можна назвати зменшення міграції населення до великих індустріальних центрів у результаті появи місцевого попиту на робочу силу. Це має особливе значення для таких районів, де природні і транспортні умови придатні лише для розвитку індустрії відпочинку.

Виходячи з вищесказаного, можна зазначити, що на теоретичному рівні вплив рекреації й туризму на розвиток регіону є беззаперечним, але на практиці виникає багато проблем і труднощів щодо його обліку і розрахунку. Дотепер у національних економічних рахунках туризм не виділяється як окремий сектор, а включається до сектора платних послуг. Поки що в економічній науці немає чітких і досконалих методик для визначення внеску рекреаційно-туристичної сфери в економіку країни або регіону. Але незважаючи на те, що досить складно вимірювати внесок рекреації і туризму в економіку, на базі різних інформаційних джерел фахівці з економіки туризму розробляють розрахунки для визначення загального масштабу економічного впливу туризму. Стандартними економічними вимірами є такі:

1) отриманий дохід і частка у валовому національному або внутрішньому продукті. Цей показник відображає значення туризму в економіці в цілому;

2) іноземна валюта, одержана від міжнародного туризму;

3) робочі місця, створені на місцевому рівні завдяки туризму, зокрема ведеться облік за такими видами зайнятості, як:

- пряма – особи, що працюють на туристичних підприємствах, наприклад, готелі, ресторани, а також турагентства і бюро подорожей;
- непряма – робочі місця, створені в початкових секторах, таких як сільське господарство, рибальство і промисловість;
- генерована – додаткові робочі місця, які підтримуються завдяки витратам доходів, що одержують працівники сфер прямої і непрямої зайнятості;
- у будівництві – робочі місця, які створюються при будівництві туристичної інфраструктури (це, звичайно, тимчасове явище, але може бути і довгостроковим у місцях, де туризм лише розвивається).

Ще одна перевага рекреації і туризму, яка хоч і не підлягає кількісному виміру, полягає в тому, що вони допомагають обґрунтовувати необхідність створення транспортних об'єктів, послуг, а також інших елементів інфраструктури, якими користуються місцеві жителі, і субсидіювати їх. Рекреаційно-туристична сфера також вигідна тим, що може бути каталізатором розвитку різних секторів економіки регіону.

Проте, якщо розвиток рекреаційно-туристичної сфери ретельно не контролюється, то виникає загроза значних економічних проблем. Виробництво рекреаційно-туристичної продукції і послуг вимагає перерозподілу ресурсів з інших сфер економіки, де потреба в них також велика. Економічні вигоди можуть також зменшитись, якщо у сфері рекреації і туризму висока частка імпортованих товарів і послуг і якщо багатьма рекреаційно-туристичними об'єктами володіють й управляють іноземні компанії. При цьому скорочуються чисті доходи і надходження іноземної валюти від рекреаційно-туристичної сфери, що може призвести до виникнення почуття ворожості у населення відповідного рекреаційно-туристичного району.

Економічні викривлення можуть виникнути й у сфері зайнятості, якщо до сфери рекреації і туризму залучено дуже багато працівників з інших секторів економіки через більш високі заробітки і кращі умови роботи. У туристичних зонах, які швидко розвиваються, виникає загроза інфляції та зростання цін на землю, певні товари і послуги. Це може виявитись фінансовим тягарем для місцевого населення.

Досягнення вагомого економічного впливу рекреації і туризму є важливою стратегічною метою як розвинутих держав, так і країн, що розвиваються, він можливий за умови перевищення економічних вигод над економічними витратами, пов'язаними з прийомом відвідувачів.

IV. Висновки

Підсумовуючи вищесказане, можна зробити висновок, що стимулювальний вплив рекреації і туризму на національну та регіональну економіку полягає в наявності і зростанні: його частки в одержаному доході і валовому внутрішньому продукті; кількості іноземної валюти, заробленої завдяки міжнародному туризму; особистих і комерційних доходів власників; кількості додаткових робочих місць, створених завдяки рекреації та туризму; ефекту мультиплікації; збільшенні державних доходів за рахунок податків, зборів, мита тощо; чистого економічного внеску рекреації та туризму в національну і регіональну економіку, тобто надходження мінус витрати; ефективності існуючих ресурсів для максимального підвищення еконо-

мічного ефекту рекреаційно-туристичної сфери.

Література

1. Закон України про внесення змін до Закону України "Про туризм" // Відом. Верховної Ради України. – 2004. – № 13. – Ст. 180.
2. Квартальнов В.А. Туризм / В.А. Квартальнов. – М.: Финансы и статистика, 2002. – 320 с.
3. Наукові записки КІТЕП: щорічник. – К.: Укр. центр духовної культури, 2001. – № 1. – 396 с.
4. Про затвердження Державної програми розвитку туризму на 2002–2010 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2002 р. № 583 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 18. – Ст. 935.
5. Про основні напрями розвитку туризму в Україні до 2010 р.: Указ Президента України від 10 серпня 1999 р. // Урядовий кур'єр. – 1999. – № 41.
6. Туризм на порозі XXI століття: освіта, культура, екологія: матеріали міжнар. наук-практич. конф., 18–20 жовт. 1999 р., м. Київ – К.: КУТЕП, 1999. – 268 с.

УДК 351.9

МЕХАНІЗМИ НАДАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Журба О.В.

Головне управління державної служби України у Запорізькій області

Annotation

The author explores an essence of concept of administrative services, feature of state-administrative relations, legal nature of subjects of providing administrative services, system of providing administrative services in the article

Анотація

У статті досліджено сутність поняття управлінської послуги, особливості державно-управлінських відносин, правову природу суб'єктів надання управлінських послуг, систему надання управлінських послуг.

Ключові слова

Управлінська послуга, суб'єкт, об'єкт, орган державної влади, механізм державного управління, розпорядження, верховенство права, управлінські відносини, інституція.

I. Вступ

Дослідження механізму (механізмів) державного управління та його складових елементів визначається на сьогодні одним з найважливіших пріоритетів розвитку вітчизняної наукової думки. Важливість цього аспекту формується потребою впливу на фактори розвитку держави, від стану яких залежить характер управлінської діяльності та підвищення її ефективності. У цілому це пов'язано також з тим, що в Україні постає нагальна необхідність перегляду форм та засобів забезпечення виконання функцій держави й відновлення інфраструктури країни з метою подальшого наближення соціально-економічної системи до європейських стандартів і стандартів розвинених країн світу. Вагомість поглядів на роль механізму державного управління, ідентифікацію його елементів та підвищення їх ефективності продиктовано також потребами змін

підходів до організації управлінської діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування України регіонального рівня, що й досі реально функціонують у різних векторах цінностей і розвитку стратегій.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити механізми надання управлінських послуг органами державної влади в Україні.

III. Результати

Зазначені потреби актуалізують розробку поняття "механізм (механізми) державного управління" і його елементів, що можливо в умовах посилення ініціатив вищими посадовими особами держави та регіональних органів влади як суб'єктів управління щодо вдосконалення організаційного, економічного, фінансового, правового, комплексного та інших механізмів. Термін "механізм" останнім часом досить активно застосовує інститут президентури України, урядові структури, місцеві органи влади з різних сфер життєдіяльності. Він визначається як форма спонукального чинника для проведення змін. Так, при формуванні та затвердженні Державного бюджету України на 2007 р. використовували терміни "механізм бюджетування", "механізм результативного використання коштів", "механізм оптимального розподілу коштів". Аналогічно під час обговорення питань щодо проголошеної конституційної реформи – механізм реформування, механізм перерозподілу повноважень тощо. На рівні ж місцевих органів влади – при виконанні функціональних завдань та здійсненні управлінської діяльності.

При цьому визначальною залишається потреба підвищення ефективності механізмів суспільного життя в цілому, оскільки лабільне його начало, адаптоване історичними подіями в Україні на початку ХХІ ст. до нових умов співжиття, постійно видозмінює свою функціональну сторону і цим самим випереджає архітектурну будову організації управління суспільством. Недосконалість останнього можна вважати об'єктивним чинником для пошуку та формування нових елементів механізму (механізмів) державного управління.

У взаємозв'язку з вищезазначеним та незавершеним на сьогодні формуванням поняття "механізм (механізми) державного управління" [4, с. 235] розглядаємо надання управлінських послуг як елемент механізму державного управління, що, у свою чергу, визначає потребу кваліфікувати механізми надання управлінських послуг органами влади. При цьому базовим є встановлення для цієї сфери напрямів відображення універсальних властивостей об'єктивної дійсності та ідентифікація суб'єктно-об'єктних відносин і взаємозв'язків, досягнення чого становить мету цієї статті.

Щодо стану розробки питання формування механізмів надання управлінських послуг, то в українській науковій літературі трапляються лише поодинокі фрагментарні публікації із цієї проблематики [10]. У зв'язку із цим зазначене питання доцільно розпочати з аналізу поняття "механізм (механізми) державного управління", оскільки більшість науковців у процесі роботи виходять з трактування категорій "механізм" та "механізм управління" (наприклад, Н.Р. Нижник, В.М. Олуйко [4], Р.М. Рудницька, О.Г. Сидорчук та ін.). Оскільки державне управління завдяки присутності людського фактора вважається системою, рушійною силою якої визначаються найрізноманітніші механізми (у тому числі названі вище), то аналогічно можна допустити, що така сукупність властива й цій сфері. У зв'язку із цим постає питання: що саме вважається базовим при формуванні механізму (механізмів) державного управління, а звідси й механізмів надання управлінських послуг органами влади?

Перший з названих аспектів досить ґрунтовно досліджено в численних вітчизняних наукових працях. Зокрема, український учений В.Б. Авер'янов визначив, що державний механізм та організація його функціонування здійснюється за допомогою певних видів державних органів. Тому поняття механізму державного управління він кваліфікує як сукупність державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу та системи правових норм, що регламентують процес реалізації

вказаними органами свого функціонального призначення. Одночасно із цим систему органів В.Б. Авер'янов визначає як інструмент реалізації цілей та завдань державного управління щодо процесів суспільного життя [7, с. 40–47].

Інший аспект при формуванні поняття "механізм державного управління" пропонують Н.Р. Нижник та В.М. Олуйко, а саме: через тлумачення комплексного механізму державного управління, що, на їх думку, являє собою систему економічних, мотиваційних, організаційних, політичних та правових механізмів [4, с. 236]. Результати досліджень В.М. Князева, В.Д. Бакуменка та інших дають можливість кваліфікувати механізми державного управління як засоби й інструменти економічного, організаційного та іншого впливу в системі державних відносин [6].

Деяко відмінним на сьогодні видається підхід до формування поняття, запропонований сучасними українськими дослідниками Р.М. Рудницькою, О.Г. Сидорчуком, О.М. Стельмахом, який будується на основі системного підходу, але за допомогою обґрунтування моделі концептуальної структури організаційного механізму державного управління. Зважаючи на повноту визначення поняття цими науковцями, доцільно навести його тлумачення без змін: "механізм державного управління – це штучно створена складна система, призначена для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління". Їхній підхід можна зобразити у вигляді логічного ряду шести послідовностей, в якому механізм – це сукупність цілей, структури, норм, методів, засобів, інструментів.

Наведені точки зору та огляд джерел дають змогу узагальнити, що механізм державного управління можна вважати штучно створеною системою засобів впливу та взаємодії суб'єктів та об'єкта управління. Оскільки доведено, що надання управлінських послуг є елементом механізму державного управління, то визначення основи формування механізмів надання управлінських послуг важливо проаналізувати з точки зору взаємозв'язків, від яких залежить специфіка управлінських відносин у системі органів влади в цілому та характер наданих ними управлінських послуг.

Обґрунтування цього завдання визначається аналізом питання управлінських відносин у державному управлінні, які, як відомо, будуються на засадах владної субординації, що традиційно розуміється як "розпорядження – виконання" у системі "суб'єкт управління – об'єкт управління" [1, с. 45]. У цьому контексті

важливим є погляд на проблему державно-управлінських відносин В.Б. Авер'янова, який вважає, що цей зміст залежить від дії певних факторів, які виходять із загального поняття змісту правовідносин та які становлять права та обов'язки учасників [7, с. 121]. Переважне значення прав і обов'язків суб'єктів відносин отримує своє підтвердження при зіставленні факторів зумовленості державно-управлінських відносин та форм проявів їх учасників, які зводяться до залежності статусу учасників цих відносин від завдань, що постійно стоять перед державним управлінням. Характер процесів, які відбуваються в суспільстві, потребує не просто оновлення традиційних схем державно-управлінських відносин, а радикальної зміни змісту діяльності в здійсненні державної влади, функцій державного управління. Тому автор виходить з того, що в усіх демократичних країнах, якою проголосила себе й Україна, визнається та діє принцип верховенства права, а в ст. 3 Основного Закону записано: "Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави" [19, с. 4]. Це важливо з точки зору потреби реформування державної служби, у зв'язку із чим Т.В. Мотренко зауважує, що єдиною метою зусиль у цьому напрямі є забезпечення прав і свобод громадян, якнайповнішої реалізації їхніх законних інтересів, оскільки споживач або клієнт – це громадянин, конкретна людина. Єдиний чинник ефективності роботи – рівень задоволення виконанням зобов'язань, які бере на себе держава.

Аналіз результатів проведених численних досліджень [4; 7] дає можливість встановити, що прояви державно-управлінських відносин визначаються інтересами, потребами, правами й обов'язками учасників, якими є об'єкт та суб'єкти управління. При цьому об'єктом управлінських відносин є забезпечення (тобто створення) оптимальних організаційних умов спільної діяльності людей, спрямованої на досягнення певного загального результату. Але останніми роками в державному управлінні розвинених країн світу починає домінувати концепція: вертикальним управлінським відносинам протиставляються горизонтальні управлінські відносини, так звані несубординаційні, що визначає нову форму відносин "суб'єкт – об'єкт" управління й охоплює поняття існування постійного зворотного зв'язку.

Оскільки доведено, що зворотний зв'язок є важливою ланкою системи надання управлінських послуг, то можна припустити, що прояви відносин при наданні управлін-

ських послуг можуть мати аналогічну природу. Визначеність такого зв'язку простежується в обґрунтованому авторському визначенні поняття: "Управлінська послуга – це передбачена законодавством частина управлінської діяльності посадових осіб органів влади, яка спрямована на задоволення потреб користувачів в управлінні та здійснюється на основі застосування системи управління якістю в органах влади". Це тлумачення дає можливість зобразити систему надання управлінських послуг у вигляді логічного ряду п'яти послідовностей: вираження потреби в наданні послуг – вироблення послуг – надання послуг – отримання послуг – оцінювання якості послуг. Застосування такого підходу визначається певна відмінність між поняттями, які застосовуються на позначення послуг, що надаються органами влади: державні, адміністративні, громадські, публічні тощо. Акцитування уваги на тому, що наданню послуг як можливості пропозицій, що мають іти від органу влади, передують їх вироблення, а лише потім отримання, свідчить, що цей процес є багаторівневим.

Так, наприклад, вироблення послуг закономірно тісно пов'язане з тими, хто їх виробляє. Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про захист прав споживачів" від 1 грудня 2005 р. визначає виробника як суб'єкта господарювання, який виробляє товар або заявляє про себе як про виробника товару на замовлення, що передається із супровідними документами споживачеві [16, с. 11]. Отримання послуг є здійсненим актом, що формується за потребою, рамки якої визначаються тими, хто замовляє вироблення й буде користуватися послугами. Цей аспект може бути свідченням того, що відносини у сфері надання управлінських послуг виходять із відносин у державному управлінні, але необхідно встановити, якою мірою зберігається владна субординація чи рівень несубординаційності в системі "суб'єкти управлінських послуг – об'єкт управлінських послуг"?

Цей ракурс постановки питання орієнтує на способи визначення об'єкта та суб'єктів надання управлінських послуг, адже суб'єкти та об'єкти є складовими системи управління. Формування понять "суб'єкт послуг", "об'єкт послуг", "суб'єкт управлінських послуг", "об'єкт управлінських послуг", "взаємодія суб'єктів управлінських послуг" здійснено на основі визначень у сферах права, державного управління та діяльності, які обґрунтували В.Б. Авер'янов, М.Д. Лесечко, А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський та інші [5; 7; 12]. Ці дослідники визначають об'єкт управління як людину, колектив або об'єднання людей, суспільство в цілому; суб'єкт

управління – як систему органів державного управління, які організовані для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу та системи правових норм, що регламентують процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення.

Але якщо розглядати суб'єкт та об'єкт з позицій діяльності, то М.Д. Лесечко, А.О. Чемерис та Р.М. Рудницька визначають суб'єкти діяльності як будь-які фізичні чи юридичні особи, які дотичні до вирішення проблеми [20, с. 34]. Проблемним питанням у цьому випадку є надання послуг органами влади. Якщо послуга визначається як вид діяльності, який задовольняє певну людську потребу [17], то можна допустити, що об'єкти діяльності – це також будь-які фізичні чи юридичні особи, які дотичні до вирішення проблеми. Визначення “суб'єкт – об'єкт” діяльності, яке обґрунтовують М.Д. Лесечко та інші, й “суб'єкт – об'єкт” управління, яке обґрунтовують А.Ф. Мельник та інші, є доказом умовності розмежування понять суб'єкт та об'єкт, оскільки для системи державного управління характерна органічна єдність суб'єктів і об'єктів управління, їх переплетіння, відносність, обмін ролями [5, с. 43].

У контексті сказаного постає питання про певну умовність у системі надання управлінських послуг. Якщо взяти за основу висловлену вище тезу про суть об'єкта управлінських відносин (тобто забезпечення, створення організаційних умов), то можна припустити, що об'єктом надання управлінських послуг і є власне управлінська послуга, оскільки вироблення та її надання створює умови та забезпечує задоволення потреб громадян в управлінні.

Що стосується поняття “суб'єкт управлінських послуг”, то його обґрунтування можна побудувати на основі такого. Як зазначено вище, суб'єктами послуг вважаються фізичні та юридичні особи, які взаємодіють між собою для забезпечення особистих потреб та державних інтересів. Це визначення передбачає, що основною ланкою управлінських відносин, без якої вони не можуть існувати, є особа, яка виступає одночасно в ролі керуючого та керованого суб'єкта, оскільки людина завжди відіграє головну, визначальну роль, через неї персоніфікуються державно-управлінські відносини [4, с. 257]. Тому для формування поняття “суб'єкт управлінських послуг” за основу візьмемо точку зору Інституту конкурентного суспільства, згідно з якою суб'єктами адміністративної послуги є уповноважений орган і зацікавлена особа. Стосовно уповноваженого органу, то йде мова про те, що адміністративну послугу може надавати орган виконавчої влади або місцевого са-

моврядування, який має власні чи делеговані повноваження на підставі відповідного законодавчого акта. Адміністративні послуги не можуть надаватися на засадах цивільно-правових відносин, тому що істотні умови адміністративних послуг не регулюються договором, оскільки ці послуги є неконкурентними та односторонніми. Органи державної влади мають виконувати свої функції самостійно. З боку зацікавленої особи визначальним у цій точці зору є те, що адміністративна послуга надається за ініціативою фізичної або юридичної особи (або її представника), яка має визначене законодавством право на відповідну послугу. Таким чином, поняття “суб'єкти послуг” та “суб'єкти адміністративної послуги” можуть становити основу для формування поняття “суб'єкти управлінських послуг”.

Оскільки при наданні управлінських послуг управлінська практика мусить враховувати підходи для задоволення потреб в управлінні, то ми визначаємо суб'єкт, на який спрямовуються управлінські послуги, як користувача чи одержувача управлінських послуг. Ними є громадяни держави, юридичні особи, які звертаються в ті чи інші органи влади щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних, особистих прав, законних інтересів та зі скаргами про їх порушення тощо. Застосування саме поняття “користувач” Ю.П. Шаровим визначається тим, що “... споживачі державних і приватних послуг – це не одне і те ж саме. У перших не завжди є вибір, часто вони виступають у ролі полонених і є швидше користувачами, аніж споживачами...” [21, с. 68]. В.К. Євдокименко та Л.О. Мусурівська застосовують поняття “продуценти” та “споживачі”. Ці дослідники встановлюють залежність кількості рівнів влади відповідно до кількості класів суспільних товарів і послуг з різними рівнями вигод, які здатні об'єктивно виражати спільні інтереси продуцентів і споживачів послуг [14, с. 25]. Окремі джерела користуються поняттям “надавачі послуг”, але ми вважаємо його недоцільним, оскільки творення такого терміна не відповідає правилам українського словотвору. Пошук окремого місткого, але короткого терміна на позначення таких дій органів влади можна звести до застосування поняття “виробник управлінських послуг”, тобто той, що виробляє управлінські послуги. Суб'єкт, який виробляє та надає послуги, – це конкретні посадові особи, котрі діють від імені органів влади. Одержувач же, за нашою версією, визначається вказаним вище одним з рівнів процесу надання управлінських послуг – отримання послуг.

IV. Висновки

Суб'єктами надання управлінських послуг є користувачі чи одержувачі та виробники управлінських послуг, механізми взаємодії яких закріплені законодавчо. При визначенні понять "суб'єкти послуг", "суб'єкти управлінських послуг" використано словосполучення "взаємодія суб'єктів послуг" та "взаємодія суб'єктів управлінських послуг", суть якого розуміється як здійснення прямого та зворотного зв'язку між ними. Взаємодію суб'єктів управлінських послуг визначено як прямий та зворотний зв'язок користувачів чи одержувачів та виробників управлінських послуг, що в результаті може утворювати дієву систему надання управлінських послуг. Дієвість означає, що органи влади або посадові особи, які виробляють послуги, повинні дбати про якість послуги, а також одночасно мають право вимагати від користувачів виконання всіх обов'язків під час отримання цих послуг. З іншого боку, користувачі чи одержувачі послуг повинні не лише вимагати якості під час вироблення послуги, а дбати про створення системи оцінювання цих послуг через формування спеціальних інституцій чи за допомогою організацій третього сектора, в якому вони самі мають брати безпосередню участь тощо.

Обґрунтована об'єктно-суб'єктна основа надання управлінських послуг, яка вимагає певних трансформацій та формування нового змісту державно-управлінських взаємовідносин, дає розуміння особливостей розвитку механізмів надання управлінських послуг. При цьому, на нашу думку, найважливішою передумовою для усвідомлення суті механізмів надання управлінських послуг органами влади може бути таке функціонування їх суб'єктів, коли розроблені механізми відносин закріплюватимуться законодавчо та однаковою мірою стосуватимуться і використання, і виконання ними прав та обов'язків під час вироблення, надання, отримання та оцінювання якості управлінських послуг.

Але оскільки в науковому світі на сьогодні відоме лише чи не єдине сформоване В.С. Долечком тлумачення, за яким до основних механізмів поліпшення (підвищення рівня) якості управлінських послуг належать: конкуренція, загальне управління якістю, модернізація процесів діяльності, децентралізація/передача права прийняття рішень, розмежування надання послуг і вироблення політики, експериментування із запровадженням нових методів надання послуг у вузькому масштабі [9, с. 11] (що лише акцентує увагу на питанні про підвищення якості послуг і в цілому не служить обґрунтуванню основи формування механізмів), тому це питання потребує ок-

ремих досліджень. У цілому це важливо також з точки зору того, що питання змістовної переоцінки характеру відносин між державою й людиною та нової ролі діяльності тих, хто надає управлінські послуги, у контексті суспільних подій в Україні, актуальне як ніколи.

Тому найважливішою пропозицією за результатами отриманого дослідження нами визначено необхідність посилення ініціатив центральними та місцевими органами влади, громадян, ЗМІ, громадських та інших інституцій суспільства шляхом актуалізації за допомогою різноманітних форм питання формування механізмів надання управлінських послуг органами влади.

Література

1. Адміністративні послуги місцевих органів державної виконавчої влади: монографія / [А.О. Чемерис, М.Д. Лесечко, А.О. Каляєв, О.В. Поляк та ін.] ; за заг. ред. Чемериса А.О. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2004. – 152 с.
2. Адміністративно-територіальна реформа: завдання, шляхи реалізації і критерії ефективності: матеріали "круглого столу" / за ред. З.С. Варналія. – К. : НІСД, 2005. – 73 с.
3. Бакуменко В.Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління: навч. посіб. / В.Д. Бакуменко, П.І. Надолішній. – К. : Міленіум, 2003. – 256 с.
4. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: навч. посіб. / за заг. ред. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка. – Л. : Вид-во Національного університету "Львівська політехніка", 2002. – 352 с.
5. Державне управління : навч. посіб. / [А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко] ; за заг. ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
6. Державне управління: словник-довідник / укл.: В.Д. Бакуменко, Д.О. Безносенко, І.М. Варзар, В.М. Князєв, С.О. Кравченко, Л.Г. Штика ; за заг. ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
7. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
8. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми: монографія / кол. авт. ; за ред. В.М. Князєва. – К. : Вид-во НАДУ: Міленіум, 2003. – 320 с.
9. Долечек В.С. Надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України: організаційно-правовий аспект: автореф. канд. наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 –

- Механізми державного управління. – К., 2005. – 20 с.
10. Долечек В.С. Управлінські послуги, як новий вид державних послуг // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції. Матеріали наук.-практ. конф. / за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2003. – Т. 1. – С. 259–260.
 11. Дубович В. До питання про ефективність діяльності місцевої державної адміністрації // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції. Матеріали наук.-практ. конф. / за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2003. – Т. 1. – С. 261–263.
 12. Ефективність державного управління / [Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін.]; за заг. ред. І. Розпутенка. – К.: К.І.С., 2002. – 420 с.
 13. Эффективность государственного управления / пер. с англ.; общ. ред. С.А. Батчикова и С.Ю. Глазьева. – М.: Фонд “За экономическую грамотность”, 1998. – 848 с.
 14. Євдокименко В.К. До нової парадигми регіонального управління соціально-економічним розвитком / В.К. Євдокименко, Л.О. Мусурівська // Економічні науки : зб. наук. пр. – Чернівці : Книги-XXI, 2006. – С. 16–28.
 15. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні. монографія / [В.Д. Бакуменко, Л.М. Гогіна, І.В. Козюра, С.О. Кравченко, Ю.Г. Кальниш, Л.Т. Штика]; за заг. ред. В.Д. Бакуменка, В.М. Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 172 с.
 16. Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про захист прав споживачів” від 1 грудня 2005 р. № 3161-IV // Офіційний вісник України. Щотижневий збірник актів законодавства. – 2006. – № 1–2. – С. 11–36.
 17. Коваленко Ю.О. Міжнародна торгівля послугами: навч. посіб. / Ю.О. Коваленко, А.П. Румянцев. – К.: Центр навчальної літератури, 2003. – 112 с.
 18. Адміністративна реформа для людини (науково-практичний нарис) / І.Б. Коліушко, В.Б. Авер'янов, В.П. Тимошук, Р.О. Куйбіда та ін. – К.: Факт, 2001. – 72 с.
 19. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
 20. Методи обґрунтування і оцінювання управлінських рішень : навч. посіб. / М.Д. Лесечко, А.О. Чемерис, Є.Г. Матвійшин, Р.М. Рудницька. – Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2003. – 72 с.
 21. Муніципальний менеджмент: навч. посіб. / за заг. і наук. ред. Ю.П. Шарова. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. – С. 63–140.

УДК 351.83(477)

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНФРАСТРУКТУРИ ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ

Захарова С.Г.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The author explores the role of the state at development of plan of tourist development of territory, problems in the public administration of the tourist complex, features of tourist activity in the country, measures of public policy on bringing in of foreign capital in industry of tourism in the article.

Анотація

У статті розглянуто роль держави в розробці плану туристичного розвитку території, проблеми в державному управлінні туристичним комплексом, особливості туристичної діяльності в країні, запропоновано заходи державної політики щодо залучення іноземного капіталу в індустрію туризму.

Ключові слова

Державне регулювання, туризм, інфраструктура, туристичні фірми, туристичне обслуговування, курорт, туристичний ринок.

І. Вступ

Сучасний етап розвитку держави характеризується масштабними перетвореннями у всіх сферах суспільного життя. Одним з основних напрямів у вирішенні існуючих проблем є реорганізація системи державного управління. Україна є однією з найбільших держав Європи, геополітичне положення, природні та антропогенні ресурси якої сприяють розвитку національного туризму. Проте значний потенціал туристично-рекреаційних ресурсів ще не є гарантом успішного розвитку туризму. Формування дієздатної туристичної сфери передбачає ви-

значення чітких досконалих механізмів державного регулювання цього процесу.

II. Постановка завдання

Мета статті – розробити шляхи вдосконалення державного регулювання інфраструктури туризму в Україні.

III. Результати

Розвиток туристично-рекреаційної діяльності вивчають такі дослідники, як В.Г. Жученко, О.В. Ільїна, В.І. Мацола, В.П. Руденко, В.В. Шмагіна, С.К. Харічков та інші вчені. Проблеми формування державної туристичної політики аналізуються в роботах А.П. Дуровича, М.І. Кабушкіна, В.І. Цибуха та інших авторів.

Роль державного управління, необхідність створення механізмів державного регулювання, застосування ефективних інструментів державної політики в різних сферах життєдіяльності досліджуються у працях В.Д. Бакуменка, В.М. Вакуленка, З.С. Варналія, В.Є. Воротіна, О.С. Ігнатенка, В.М. Князева, О.Ю. Лебединської, Ю.П. Лебединського, А.В. Мерзляк, О.Г. Мордвінова, Н.Р. Нижник, М.К. Орлатого, Ю.П. Сурміна, В.В. Токовенко та інших учених.

Найбільш повне нормативно-правове закріплення соціальних гарантій людини міститься в понятті соціальної держави. Ця держава служить своєму громадянину, виступає гарантом його соціально-економічних прав. Соціальна держава проводить соціальну політику в інтересах більшості населення і його окремих соціальних груп, у тому числі шляхом державного регулювання економіки, доходів, за допомогою інших форм і методів. Відповідно до положень Конституції України, політика соціальної держави спрямована на створення умов, що забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини [9].

Процес державного управління соціальною сферою суспільства, усім комплексом соціальних відносин, що визначають умови життя, праці, побуту, культури людей, соціальних груп, набуває сьогодні пріоритетного значення. Причина посиленої уваги до проблем державного управління полягає в тому, що на сьогодні воно не виконує в повному обсязі свої функції на всіх рівнях управління, тому що традиційні методи вирішення питань, що постають, не встигають за темпами прогресу й зміною суспільних відносин і не можуть бути досить надійними для прийняття правильних і соціально відповідальних рішень.

Державне управління розглядається як процес, оскільки робота з досягнення цілей за допомогою інших – це не будь-яка одноразова дія, а ланцюг взаємозалежних безупинних дій. Ці дії, кожна з яких сама по собі є процесом, дуже важливі для успіху організації, їх називають управлінськими функціями,

а процес державного управління є загальною сумою усіх функцій [10, с. 53].

Державне управління впливає на суспільство з метою його упорядкування, збереження, удосконалювання і розвитку, обумовлено суспільним характером праці, а також необхідністю спілкування людей у процесі життєдіяльності.

Державне управління у вузькому значенні являє собою систему функцій управлінської діяльності в суспільстві, зміст яких визначається реалізацією потреб та інтересів суспільства і його підсистем. Воно здійснюється шляхом впливу на умови життя населення і його окремих груп, удосконалювання їх ціннісних орієнтацій і соціальних норм [5, с. 163].

Об'єктом державного управління в туризмі є туристичні фірми, процес туристичного обслуговування громадян у даному регіоні, а також колектив, персонал, сукупність соціально-економічних, правових, моральних та інших відносин, що виникають між людьми в процесі виробництва й обігу туристичного продукту. При цьому важливо враховувати, що процес державного управління у сфері туризму за своєю природою торкається надзвичайно широкого кола відносин між людьми у сфері виробництва й обігу. Наприклад, при розробці і реалізації туристичного продукту цілеспрямовано взаємодіють працівники готельного й ресторанного господарства, транспорту, культурно-видовищних та інших галузей туристичного комплексу, як вітчизняні, так і закордонні партнери [1, с. 59].

Туризм може бути об'єктом державного управління на будь-якому рівні, у тому числі на регіональному. Якщо є об'єкт управління, то є і його суб'єкт. Суб'єктом державного управління може бути управлінська система, організаційно створені спілки людей, які наділені функціями щодо здійснення управлінського впливу. Специфіка управлінського регулювання визначається характером впливу, що спрямований на людей і виконується людьми. Завдання управління полягає в узгодженні, гармонізації інтересів окремої спільності, соціальних груп, індивідів у процесі життєдіяльності суспільства, реалізації їх цілей.

На галузевому рівні до суб'єктів управління туризму відносяться Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України, орган центральної виконавчої влади у сфері туризму, місцеві органи влади тощо.

Необхідно зазначити, що в основу побудови організаційних схем державного управління покладені такі принципи, як: доцільність, гнучкість, мінімальна кількість ланок, мінімізація персоналу, висока його кваліфікація та мінімізація витрат [2, с. 73].

У більшості розвинутих зарубіжних країн туристична сфера є пріоритетною і має значну державну підтримку. Управління туризмом на державному рівні здійснюється з метою збільшення валового національного доходу, захисту прав споживача туристичних послуг, організації туристичної діяльності в цивілізованих межах, збереження туристично-рекреаційних ресурсів тощо.

Державне управління здійснюється за допомогою обміну інформації між суб'єктом та об'єктом управління. Предмет управління у сфері туризму дуже різноманітний. Це, по-перше, економічні механізми й організаційні структури. По-друге, маркетинг та інформаційно-рекламні технології, і, нарешті, персонал – менеджери, фахівці й інші учасники кадрової системи. Елементи системи управління тісно взаємодіють між собою. Ця обставина робить безперспективною зміну одного з елементів без відповідної зміни інших.

Оскільки самі прогресивні нововведення, спрямовані на будь-який один з елементів, не можуть дати відчутного ефекту, слід намагатися комплексно вдосконалювати весь механізм управління у сфері туризму.

Нагромаджений досвід показує, що за своєю природою державне управління у сфері туризму неоднорідне. Воно виступає як єдність взаємопов'язаних і взаємозалежних функцій, спрямованих на регулювання індивідуальної й колективної праці та відносин, що виникають на туристичних підприємствах різної форми власності.

Державне управління являє собою ціле-спрямований вплив керівних органів на служби сервісу з метою орієнтації на задоволення соціальних потреб людей у туристичних послугах, підвищення ефективності роботи й забезпечення прийнятного рівня їх прибутковості. Від якості управління значною мірою залежать результати наданих туристичних послуг та вибір шляхів і засобів досягнення цих результатів.

При будь-якому стратегічному підході необхідна розробка плану туристичного розвитку території, а також визначення ролі державного і приватного секторів у реалізації цього плану. Роль державних органів різних рівнів є визначальною в питаннях: розроблення політики розвитку туризму, а також підготовки й прийняття плану його розвитку; підготовки програм розвитку, включаючи координацію відповідних проектів державного і приватного секторів; створення найважливіших компонентів інфраструктури, включаючи доступ до туристичного регіону; створення й охорони державних туристичних визначних пам'яток, а також організації фестивалів та інших масових заходів; надання пільг для стимулювання приватних інвестицій у туризм, коли в цьому

є необхідність; визначення пріоритетних маркетингових заходів і реклами туризму в інтересах конкретного туристичного центру; прийняття правил ліцензування і контролю за їхнім дотриманням, а також здійснення контролю за якістю туристичних об'єктів й обслуговуванням туристів; організації систем освіти та професійної підготовки осіб, які бажають працювати у сфері туризму; підготовки програм ознайомлення населення з туризмом тощо [7].

Основна проблема на сьогодні полягає в державному управлінні існуючим туристичним комплексом як сферою економіки держави і приведення його у відповідність з міжнародними стандартами. Стратегія обслуговування спирається на три головні компоненти будь-якого підприємництва у сфері обслуговування. До них належать потреби клієнтів, здатність компанії задовольнити ці потреби, довгострокова прибутковість компанії тощо.

Індустрія туризму обслуговує величезну кількість різноманітних ринків. Наприклад, індустрія громадського харчування, яка є складовою туристичної сфери, може бути легко сегментована по різних ринках, що розподіляються залежно від конкретних потреб туристів на такі, як: швидке обслуговування, сімейне обслуговування, обслуговування в кафетерії, тематичне обслуговування класу люкс тощо [3, с. 263].

Готельна індустрія також може бути сегментована на повний пансіон для бізнес-туристів, обслуговування економічного класу, обслуговування в апартаментах, вищий економічний клас обслуговування, курортне обслуговування, обслуговування в центрі міста і на його околицях тощо. Кожен із цих сегментів відповідає бажанням і потребам різних категорій споживачів [4, с. 104–109]. Установи індустрії туризму повинні розробляти власні стратегії обслуговування мандрівників для того, щоб відповідати специфічним потребам ринку, у якому вони вибрали для себе визначений сегмент. В умовах розвинутого ринку і високого рівня банкрутств успіху досягають лише ті компанії, що здатні створити і проводити, принаймні, на найнижчому організаційному рівні довгострокові стратегії обслуговування. Головна мета, яку повинні ставити перед собою керівники підприємств та організацій у сфері туризму, – це досягнення оптимального співвідношення різних факторів виробництва й вироблених благ і послуг.

Залежно від юридичного статусу окремого туристичного підприємства, специфіки його діяльності, стану ринку туристичних послуг, а також наявності державної допомоги, визначається мета туристичного підприємства. Вона може мати економічний,

егоїстичний та соціальний характер [8, с. 329].

Економічні цілі формуються через певні цифрові показники діяльності або через відсоткові співвідношення. До них відносяться прибуток у перспективі, визначення нових сегментів ринку, поліпшення реалізації турпродуктів, зміцнення ринкових позицій тощо.

“Егоїстичні” цілі передбачають підвищення престижу і поліпшення іміджу фірми, регіону, країни. У цій групі цілей мова йде про збереження й покращення положення конкретного об’єкта, наприклад, керівники організації ставлять перед собою мету залишитися незалежними, зберегти контроль за своєю справою.

Соціальні цілі розглядаються з погляду розробки турпродуктів, якими можуть скористатися люди з більш низьким рівнем доходів. Вони можуть також виявлятися в процесі розвитку тих турпродуктів, які сприяють охороні навколишнього середовища, зниженню рівня безробіття тощо.

На практиці туристична діяльність у країні може бути орієнтована як на окремі завдання, так і на їх сукупність. Основне завдання повинне полягати в задоволенні соціальних потреб людей, що потребують туристичного обслуговування, при раціональному використанні всіх наявних туристичних ресурсів і забезпеченні стійкого розвитку туризму.

До повноважень органів державного управління туристичною сферою відносяться питання соціології, історичної географії, антропології, політики й економіки в туризмі, міжособистісних відносин в обслуговуванні, рекреації, розвитку місцевого туризму, соціального, культурного й екологічного впливу туризму на суспільство тощо. З огляду на зазначене, можна стверджувати, що індустрія туризму є комплексом питань, для вирішення яких необхідна значна кількість фахівців різних сфер [11, с. 62], і потреба в них постійно зростає.

Майже 700 коледжів та університетів світу проводять свої дослідження, спрямовані на більш глибоке розуміння такого феномена, як туризм. Форми і масштаби державних інвестицій у сферу туризму залежать від місця й ролі туризму в національній економіці. Практично у всіх країнах особлива роль щодо фінансування і створення інфраструктури туризму належить державі.

На сьогодні виділяються такі типи допомоги держави туристичному сектору. Це субсидії, що допомагають вирішити проблему готівки, особливо на першій стадії реалізації турпроекту, та пільгові позики, що дають змогу компенсувати розрив між фіксованою та комерційною ставкою. Податкові пільги, як правило, надаються не з початку

реалізації проекту, а після того, як він починає приносити дохід [6, с. 189].

На основі глибокого вивчення багатьох аспектів, пов’язаних із залученням і обслуговуванням туристів, уключаючи широкий спектр дій – від планування і підготовки маршрутів до будівництва спеціалізованих комплексів, від роботи з клієнтами – до розвитку інфраструктури окремих регіонів, туризм можна віднести до сучасної індустрії відпочинку, лікування, розваг, бізнесу. За даними Всесвітньої туристської організації, до 2010 р. кількість туристів у світі збільшиться майже вдвічі, завдяки чому обсяги міжнародного туристичного бізнесу в грошовому виразі подвоються в найближчі 20 років і становитимуть близько 8 трлн дол. США.

Туристична сфера позитивно впливає на розвиток регіонів. Нерівномірність розвитку окремих територій країни можна подолати за допомогою туризму. Відсталі в економічних відносинах регіони зі слабким розвитком продуктивних сил можуть одержати можливість пожвавити своє економічне життя в результаті вкладень у цілеспрямований розвиток туризму. Так, регіон за рахунок туризму зможе забезпечити додаткові надходження до місцевого і державного бюджету, що можуть бути спрямовані на подальший розвиток регіону; поліпшити свою інфраструктуру, удосконалити дорожнє будівництво, розвивати комунальне господарство й сферу побутового обслуговування населення; розширити перелік спеціальностей, необхідних на даній території, поліпшити кадрову структуру регіону; запобігти відпливу населення з території; підвищити попит на робочу силу, на товари місцевих товаровиробників і стимулювати розвиток місцевої промисловості; покращити екологічну ситуацію в регіоні, забезпечити фінансування природоохоронних завдань тощо. Також допомагає вирішити багато соціальних проблем, у тому числі скоротити безробіття. Туризм є джерелом зайнятості. За статистичними даними, в цій сфері зайнятий кожен 16-й працюючий у світі. Наприклад, у США в туристичній сфері працює більше людей, ніж у сільському господарстві, автомобільній, електронній, текстильній промисловостях разом узятих.

Основні труднощі при створенні нового туристичного регіону пов’язані з інфраструктурою. Капіталовкладення в цій сфері не приносять прямого доходу, і важко визначити, до якої межі органи державного управління повинні брати участь у створенні туристичної інфраструктури. Рівень складності інфраструктури залежить від профілю території туристичного призначення та його важливості. У цьому контексті необхідно враховувати, що хаотичний і нерегульова-

ний розвиток туристичної індустрії може спричинити у визначених ситуаціях пошкодження під'їзних доріг, вивести із ладу місцеву систему водопостачання й каналізації, утруднити доступ до пунктів міжміських сполучень, системи транспортних мереж тощо.

До цих підприємств належать фірми, що зайняті обслуговуванням туристів, але не відносяться прямо до туризму, а є представниками інших галузей економіки: засоби розміщення, виробники товарів туристичного попиту, транспортні компанії, підприємства громадського харчування, торгові підприємства, фінансово-кредитні установи, страхові компанії тощо. Незважаючи на належність до інших галузей, ці підприємства відіграють величезну роль у туристичній індустрії. В останні десятиріччя все більше стирається межа між підприємствами, що обслуговують туристів, і туристичними фірмами. Велика кількість цих організацій об'єднуються й утворюють єдине ціле.

Банки і страхові компанії, великі виробники товарів туристичного попиту й готельні підприємства мають мережу власних турагентів і туроператорів по всьому світу. Вони здійснюють широкомасштабні рекламні кампанії, випускають і поширюють каталоги й іншу друковану продукцію, кіно- і фотоматеріали з інформацією про існуючі курорти, місця ділової активності, визначні пам'ятки, історичні, культурні й пізнавальні території тощо.

На туристичний попит у регіоні впливає ряд факторів, найважливішим з яких є рівень розвитку туристичної інфраструктури в ньому (транспортна система, заклади харчування, індустрія розваг, готельна мережа, яка, у свою чергу, значною мірою впливає на споживчий попит і вибір виду туризму).

Розмаїття підприємств, що надають готельні послуги, утворює на сьогодні так званий "ринок засобів розміщення". У зарубіжній науковій літературі використовується термін *lodging*, що означає "розміщення". Як показує міжнародний досвід, формування й розвиток ринку засобів розміщення визначають дві детермінанти – транспортна система регіону й атрактивність, або туристична привабливість, регіону.

При аналізі можливостей окремого туристичного ринку одним із найважливіших моментів є правильний вибір тих факторів, що найбільшою мірою впливають на туристичний попит. У дослідженні Всесвітньої туристської організації з цього питання виділено 133 фактори. Перша група факторів відноситься до загальної характеристики населення. Друга – визначає ставлення населення до туристичних поїздок. Третя група факторів дає картину туристичної сфери певної держави. Четверта – пов'язана з транспортними зв'язками країни з враху-

ванням перспектив їх розвитку. Нарешті, остання група аналізує стан туристичних поїздок з однієї країни в іншу за видами туризму і цілями поїздок, їх сезонністю, тривалістю та географією [12, с. 226].

Аналіз усієї сукупності перерахованих факторів створює можливість для розробки обґрунтованої й об'єктивної програми розвитку туризму окремої країни (регіону), що включає в себе заходи, які необхідно для цього здійснити.

Деякий інший характер має вибір показників для аналізу ринку окремих видів туризму. Тут потрібно поєднати територіальний аналіз з вивченням конкретного виду туризму й виділенням тих же характеристик, але в масштабі всього світу, тому що поїздки по таких видах туризму формуються одночасно в багатьох країнах.

Як відправний пункт при побудові класифікації видів туризму доцільно взяти за критерій основну мету поїздки. У цьому випадку є можливість у найзагальнішому вигляді побудувати класифікацію туризму таким чином:

- рекреаційний (відпочинок і лікування);
- екскурсійний (знайомство з природними, історичними, культурними визначними пам'ятками);
- науковий (знайомство з досягненнями науки, участь у конгресах);
- діловий (поїздки для проведення ділових переговорів);
- етнічний (поїздки на історичну батьківщину).

Звичайно, в окремих випадках деякі види туризму можуть частково переплітатися. Переваги такого розподілу полягають у тому, що він дає чіткий напрям розвитку регіону залежно від тих цілей, з якими туристи будуть його відвідувати. Саме відсутністю загальної спрямованості можна пояснити значні недоліки при створенні матеріально-технічної бази туризму в минулому.

Таким чином, будь-яке дослідження конкретного регіону з метою розвитку в ньому туризму повинне, насамперед, виходити з визначення тих видів туризму, що найбільшою мірою будуть відповідати специфіці визначеної території.

Щодо пільгового оподаткування підприємств туристичної індустрії, то, на наш погляд, цю проблему можна вирішити шляхом створення вільної економічної зони в регіоні. Вільні економічні, або офшорні, зони, як правило, характеризуються: мінімальними податковими ставками; митними пільгами; ліберальним візовим режимом; високою юридичною захищеністю компаній, зареєстрованих у вільних економічних зонах тощо. Це сприяє залученню капіталів, що позитивно позначається як на економіці зо-

ни в цілому, так і на розвитку окремих галузей місцевої економіки, в тому числі й туризму. Прикладом цього можуть бути такі країни, як Сінгапур, Кіпр, Швейцарія і ряд островних держав Тихого океану, де сучасна інфраструктура фінансових інститутів переплелася з розвинутою туристичною індустрією.

У зв'язку з тим, що туризм є капіталомісткою галуззю, для створення високорозвинутого туристичного господарства необхідні величезні матеріальні та фінансові вкладення. Більшості країн, що розвиваються, для вирішення цієї проблеми доводиться звертатися до послуг іноземного капіталу. Нам необхідно врахувати зарубіжний досвід і вибрати найбільш підходящий для нас варіант співробітництва з іноземними інвесторами.

Для того, щоб розвиток туризму при залученні іноземних інвестицій сприятливо впливав на економіку регіону (країни), необхідно формувати туристичну індустрію в безпосередньому контакті з місцевою економікою. Це передбачає використання такого інструмента державного впливу на іноземних інвесторів, як вимоги до "робочих характеристик" капіталовкладень. Це виражається в обов'язковому використанні місцевої робочої сили як персоналу туристичного центру, місцевих матеріалів для устаткування туристичного центру та місцевих сільгосппродуктів для харчування туристів.

Як заходи державної політики щодо залучення іноземного капіталу в індустрію туризму можна виділити стимулювальні фінансові інструменти у вигляді звільнення чи скорочення розмірів податків, зборів і мита, що сплачуються підприємствами, створюваними закордонними компаніями. Можливо також надання бюджетних субсидій цим підприємствам.

Важливе значення відіграють відповідні показники особистих доходів населення, що визначають привабливість регіону для інвесторів. І нарешті, як стимулювальні заходи для залучення іноземних інвесторів саме в індустрію туризму можна назвати спрощення і прискорення процедури реєстрації підприємств.

За умови, що туристична політика буде проводитися збалансовано відповідно до програми загального соціально-економічного й екологічного розвитку регіону, туризм буде справляти позитивний вплив на життєдіяльність не лише окремого регіону, а й держави в цілому.

Проблема використання туристичних ресурсів складніша, ніж використання корисних копалин, котрі не втрачають своїх властивостей протягом усієї експлуатації родо-

вища до повного його виснаження. Природні туристичні ресурси: гори, ліси, парки, водойми – при великому потоці туристів піддаються загрозі поступового руйнування, тобто відбувається деградація туристичних ресурсів.

Яскравим прикладом цього може бути створення туристичного комплексу Лангедон-Руссельон у Франції. Тут на двокілометровій смузі узбережжя Середземного моря, зовсім не придатної для туризму (болотистий ґрунт, москити, монотонний пейзаж, відсутність зелені), було вирішено побудувати кілька туристичних центрів загальною місткістю 30 тис. місць. Були проведені величезні роботи, спрямовані на відтворення навколишнього природного середовища, яке могло б привабити туристів. Провели осушення боліт, лісонасадження. Підсумком цих робіт став привабливий ландшафт. У результаті, з одного боку, відбулось покращення навколишнього середовища цієї місцевості, а з іншого – це сприяло збереженню екологічної рівноваги в традиційних курортних місцях Середземноморського узбережжя, оскільки частина туристичного потоку спрямувалась у новий туристичний центр.

IV. Висновки

Дослідження показало, що універсальних й оптимальних моделей системи управління туризмом не існує. У кожній країні, у регіоні є індивідуальний досвід управління, отже, застосування й адаптація різних систем управління повинна здійснюватися після їх ретельного вивчення й аналізу. Туризм у державі може успішно розвиватися в тому випадку, якщо буде враховуватися специфіка (природно-кліматичних, економічних, соціальних факторів), а сама система інфраструктури буде динамічною при гармонічній взаємодії між її підсистемами й інститутами.

Необхідність розвитку інфраструктури й управління нею розуміється як соціальний процес. Важливими властивостями інфраструктури туризму є: цілісність, відносна стійкість, а також залежність показників розвитку туризму від сучасного стану інфраструктури. Для організації мобільного відпочинку, до чого прагнуть сьогодні туристи, необхідна наявність повної системи інфраструктури туризму, адже відсутність хоча б однієї ланки в цій системі не дає змоги повною мірою задовольнити потреби туристів.

Література

1. Азар В.И. Экономика и организация туризма : методолог. вопр. / В.И. Азар. – М. : Экономика, 1972. – 184 с.
2. Алейникова Г.М. Организация и управление туризмом : учеб. пособ. /

- Г.М. Алейникова ; Донец. ин-т турист. бизнеса. – Донецк, 2002. – 184 с.
3. Биржаков М.Б. Введение в туризм: Путешествия. Туризм и турист. Туристская деятельность. Туристская индустрия. Туристский продукт. Туристские услуги, работы, товары. Виды и разновидности туризма. Законодательство о туризме / М.Б. Биржаков ; Нац. акад. Туризма. – 3-е изд. – М. ; СПб. : Нев. Фонд, 2002. – 320 с.
 4. Герасименко В.Г. Основы туристического бизнеса : учеб. пособ. / В.Г. Герасименко. – Одесса : Черноморье, 1997. – 160 с.
 5. Державне управління: теорія і практика / В.Б. Авер'янов, В.В. Цвєтков, В.М. Шаповал та ін. ; НАН України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького ; за ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 431 с.
 6. Дехтярь Г.М. Лицензирование и сертификация в туризме : учеб. пособ. / Г.М. Дехтярь. – М. : Финансы и статистика, 2003. – 256 с.
 7. Добровольський А.Б. Активізація туризму в Україні на основі розвитку вільних економічних зон / А.Б. Добровольський // Проблеми економічної політики у вільних економічних зонах : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. – Чернівці, 1995. – Ч. 3.
 8. Дурович А.П. Маркетинг в туризме : учеб. пособ. / А.П. Дурович. – 3-е изд., стереотип. – Минск : Новое знание, 2003. – 496 с.
 9. Конституція України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/>.
 10. Сучасні проблеми державного управління: дослідження, технології, методики / Укр. акад. держ. упр. при Президенті України ; за ред. В.М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 1999. – 203 с.
 11. Туризм: подготовка кадров, проблемы и перспективы развития : тез. докл. третьей Всерос. науч.-практ. конф., 26–27 марта 2001 г. / УМО по сервису Моск. гос. ун-та сервиса; Ин-т туризма и гостеприимства. – М., 2001. – 176 с.
 12. Янкевич В.С. Маркетинг в гостиничной индустрии и туризме: российский и международный опыт / В.С. Янкевич, Н.Л. Безрукова ; за ред. В.С. Янкевича. – М. : Финансы и статистика, 2003. – 415 с.

УДК 353.1

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

Збукар В.П.

голова Харківської районної ради Харківської області
здобувач Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президенті України

Annotation

In the article the questions of bringing legal adjusting of strategic planning at region level are analysed. The legal cut of object of strategic planning at country level is offered.

Анотація

У статті розглянуто правові акти щодо стратегічного планування розвитку регіонів України. Запропоновано концепцію стратегічного плану регіонального розвитку на рівні держави.

Ключові слова

Стратегія, планування, стратегічний план розвитку, регіон.

I. Вступ

Концепція державної регіональної політики, затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 р., передбачає вдосконалення державного стратегічного регіонального планування з метою точніше та обґрунтованіше визначити основні довгострокові та поточні пріоритети регіонального ро-

звитку на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях, враховувати їх під час розроблення відповідних розділів проектів загальнодержавних програм економічного й соціального розвитку України, регіональних та місцевих програм і планів [7].

Указом Президента України від 28 квітня 2004 р. затверджена Стратегія економічного і соціального розвитку України на 2004–2015 рр. “Шляхи європейської інтеграції” [6]. Вона містить розділ, присвячений регіональній політиці на перспективу, але в ньому визначені “стратегічні орієнтири декларативного змісту” [4, с. 113].

Наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 29.07.2002 р. № 224 затверджені Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку [5], відповідно до яких визначається, що регіональна стратегія розвитку є стратегічним планом розвитку

регіону. Це передбачає особливості підходів і розроблення цього документа, в цілому.

Методичні рекомендації встановлюють єдиний порядок та основні методичні засади розроблення Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями регіональних стратегій розвитку. Вони є типовими і можуть уточнюватися залежно від специфіки регіону за погодженням із центральним органом виконавчої влади з питань економічної політики.

Основні принципи Методичних рекомендацій відповідають загальноприйнятим у світовій практиці методам розроблення стратегічних документів. Стратегічний план регіонального розвитку повинен включати:

- вступ з коротким обґрунтуванням мети та підстав для розробки документа;
- описово-аналітичну частину – детально викладений із географічними, історичними, демографічними, економічними, соціальними характеристиками документ, у якому здійснюється аналіз та оцінювання фактичного стану розвитку регіону;
- бачення майбутнього – відображення (узагальнення) уявлень про краще майбутнє розвитку регіону та життя його населення, місію регіону;
- характеристику конкурентних переваг та обмежень перспективного розвитку регіону (SWOT-аналіз);
- стратегічні цілі (напрями) та поетапні плани дій – сукупність стратегічних цілей та поетапних планів дій щодо досягнення всіх стратегічних та оперативних цілей із детальним описом заходів, термінів виконання, відповідальних виконавців, джерел фінансування;
- механізми реалізації стратегічного плану;
- авторський колектив учасників розробки – список учасників розроблення стратегічного плану з посиланням на розділ, який вони розробляли.

У п. 3 Методичних рекомендацій вводиться новий елемент довгострокового планування розвитку. Термін “стратегічне бачення” характеризує різносторонній оптимістичний погляд на розвиток регіону в майбутньому і є основою тих завдань, виконання яких буде закріплене стратегічним планом. Визначення громадою регіону власного майбутнього можна здійснювати шляхом обговорення із залученням засобів масової інформації, анкетування, публічних виступів тощо.

Визначення конкурентних переваг та обмежень перспективного розвитку регіону, розроблення стратегічного плану розвитку відповідно до Методичних рекомендацій повинні здійснюватися на основі стартових

умов регіонального розвитку шляхом SWOT-аналізу.

На основі розробленого SWOT-аналізу здійснюватиметься ідентифікація соціально-економічних проблем та вибір стратегічних напрямів розвитку регіону.

Вихідним пунктом у виборі варіантів сценарію розвитку є дослідження співвідношення сильних і слабких сторін (потенціалу загроз та можливостей) розвитку регіону. Оцінювання кожного з нематеріальних елементів SWOT-аналізу може здійснюватися експертним методом із застосуванням економічного чи математичного апарату.

Сценарій стратегії розвитку як опис послідовності подій від теперішнього до майбутнього стану розвитку регіону ґрунтується на припущеннях, що стосуються формування комбінацій сильних і слабких сторін, можливостей та загроз.

Передбачено опрацювання декількох варіантів сценаріїв розвитку, проте один із них повинен бути базовим. Альтернативні сценарії необхідні для подальшого перегляду, корекції (за потреби) цілей стратегії та стратегічного вибору. Сформульовані стратегії мають бути оцінені з метою вибору варіанта, який пізніше буде реалізовано.

Обраний сценарій регіональної стратегії визначатиме цілі стратегічного плану. До системи цілей належать бачення, місія, стратегічні цілі (тривалий термін), операційні цілі (середній термін), оперативні завдання (короткий термін).

При визначенні цілей розвитку регіону обов'язковим є взаємозв'язок між ними, оскільки стратегічні цілі визначають головні орієнтири розвитку, а короткострокові – пов'язують поточні дії з довгостроковими результатами, визначають швидкість одержання результатів діяльності окремих підсистем регіону в найближчому майбутньому. У стратегічних планах короткотермінові цілі набувають форми завдань (заходів), що, у свою чергу, дає змогу встановити зв'язок між потребами та можливостями розвитку регіону, оскільки вони більше орієнтовані на використання наявного ресурсного потенціалу.

Зміст цілей має відповідати завданням вирішення визначених раніше головних проблем та реалізації стратегічної мети розвитку регіону. Пріоритетність досягнення цілей обґрунтовується ранжуванням проблем за мірою невідкладності їх розв'язання.

Стратегічні цілі мають бути представлені як серія операційних цілей (завдань), які становлять комплекси заходів та визначають більш конкретні завдання, що згодом можуть бути розкладені на програми дій. Щодо кожної з визначених операційних цілей необхідно подати:

Держава та регіони

- обґрунтування вибору мети;
- опис заходів, спрямованих на її досягнення;
- визначення необхідних ресурсів;
- обґрунтування тривалості досягнення;
- визначення головних учасників реалізації;
- розрахунок загальної вартості та можливі джерела фінансування;
- рекомендовані інструменти й процедури реалізації;
- систему індикаторів (критеріїв) досягнення цілі.

Одним з останніх етапів стратегічного планування є розроблення планів конкретних заходів (проектів). План дій складається з конкретних проектів, виконання яких повинно наблизити регіон до реалізації стратегічної мети. Порядок відбору зазначених проектів визначається розробником РСР.

Визначення механізмів і процедур реалізації РСР проводитиметься з врахуванням того, що: їх склад та зміст обґрунтовуються завданнями щодо створення економічних, організаційних, нормативно-правових та інших передумов для реалізації основних принципів сталого збалансованого розвитку регіону; головними інструментами цієї реалізації є послідовне розроблення програм та угод регіонального розвитку.

Методичні рекомендації містять ряд типових форм (додатки 1–10 до Методичних рекомендацій).

Серед проблемних питань і зауважень щодо правового забезпечення стратегічного планування слід зазначити такі.

II. Постановка завдання:

- розкрити правові аспекти стратегічного планування розвитку регіонів України;
- запропонувати концепцію стратегічного плану розвитку на рівні держави.

III. Результати

У законодавчому порядку не визначено, на яку інстанцію покладені обов'язки зі стратегічного планування розвитку територій. Положень про нього не містять закони України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України".

Саме тому постає необхідність визначення сутності стратегічного планування, основних термінологічних характеристик його елементів, взаємозв'язку між ними та іншими документами (щорічними й довгостроковими програмами, концепціями тощо), місця в системі планування. Включення регіональних стратегій розвитку до державної системи стратегічних документів, визначення порядку і термінів розроблення, закріплення їх обов'язковості вимагає розроблення відповідного нормативно-правового акта або введення відповідних положень до

Законів України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" та "Про місцеве самоврядування в Україні". Це необхідно для узгодження їх із середньостроковим бюджетним плануванням з метою фінансового забезпечення реалізації стратегічного плану. З метою обґрунтування результатів стратегічних планів доцільно, щоб учасники цього процесу були більш повно обізнані із системою конкурентних переваг та обмежень розвитку регіону, тобто необхідно передбачити в Методичних рекомендаціях використання наявних документів: генеральних планів, прогнозів і програм розвитку, методики прогнозування регіонального розвитку.

Ця методика передбачає поетапну процедуру розробки стратегічного плану розвитку міста (регіону), причому сама технологія створення стратегічного плану значно відрізняється від системи планування, до якої ми звикли. Це, з одного боку, викликає певні труднощі, а з іншого – є творчим, прогресивним процесом, який наближає нас до сучасних стандартів регіонального управління.

Водночас невирішеність багатьох теоретичних і методологічних проблем, неузгодженість окремих пунктів Методичних рекомендацій Мінекономіки та з питань європейської інтеграції України, відсутність методики проведення SWOT-аналізу, можливості широкого залучення громадськості, значний обсяг розрахунків по планах дій і проектів, невизначеність порядку узгодження, затвердження, легалізації плану обумовлює складність цієї роботи. Виходячи з вищевикладеного, сьогодні необхідно:

- законодавчо визначити правові, економічні та організаційні засади розроблення стратегічних планів;
- удосконалити методологію системи стратегічного планування;
- створити узагальнену методичну базу з питань стратегічного планування на регіональному рівні у вигляді набору рекомендацій з організації роботи; створити типові нормативні документи, які можуть бути ухвалені на місцевому рівні, для закріплення стратегічного планування як елемента системи регіонального менеджменту;
- сформувати загальні банки статистичних даних для проведення порівняльного аналізу по регіонах-аналогах як на ранніх етапах (конкурентний аналіз), так і на етапі моніторингу реалізації стратегічного плану для оцінювання його ефективності. Актуальним є також придбання чи розроблення спеціального програмного забезпечення;

- розробити методики процесу залучення громадськості (проведення громадських слухань, конференцій, інші методи роботи з населенням, у тому числі з молоддю) й організаційно-фінансової підтримки цього процесу.

Особливу увагу слід приділити підготовці і перепідготовці кадрів (насамперед, органів місцевої влади) з питань стратегічного планування, навчання регіональних фахівців проектному менеджменту.

У ст. 143 Конституції України зазначено, що територіальні громади міст, селищ і сіл безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання [3]. Це означає, що програми розвитку територіальних громад можуть затверджуватись як відповідними радами, так і місцевими референдумами.

У свою чергу, ст. 26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" відносить затвердження програм соціально-економічного розвитку, цільових програм з інших сфер компетенції місцевого самоврядування до виключної компетенції міських, селищних і сільських рад. В інших положеннях зазначеного Закону йдеться про те, що підготовка програм покладається на виконавчі комітети рад, а керівництво такою підготовчою діяльністю – особисто на голову. Перед винесенням на сесію ради програми проходять попереднє обговорення на засіданнях виконкому та на постійних комісіях ради. На голову покладається обов'язок оприлюднити програму розвитку [2].

Звіт про виконання програми готується виконкомом та подається на розгляд ради. Обговорення та затвердження звітів, оприлюднення звітів про виконання програм відбувається в порядку, встановленому для прийняття самих програм.

Районні та обласні програми, як зазначено в ст. 143 Конституції України, приймаються відповідними радами [3]. Розробка та оприлюднення програм соціально-економічного розвитку районів та областей, як правило, покладається на відповідні державні адміністрації. За міськими, селищними та сільськими виконками Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" закріплює функцію збору і подання показників, необхідних для формування районних та обласних програм, а разом з тим надання пропозицій до таких програм [2].

Виконання програм соціально-економічного розвитку районів та областей, згідно із ст. 119 Конституції, прямо покладене на місцеві держадміністрації. Стаття 72 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" зазначає, що в питаннях реалізації програм соціально-економічного розвитку

державні адміністрації є підзвітними відповідним радам.

Парламент 20 березня 2000 р. ухвалив Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України". В цьому Законі йдеться, зокрема, про прогнози програми економічного й соціального розвитку областей, районів і міст на короткостроковий період як про складові єдиної загальнодержавної системи документів економічного та соціального розвитку [1].

Відповідно до ст. 11 цього Закону, програма економічного й соціального розвитку області, району, міста розробляється щороку взаємоузгоджено з проектом Державної програми економічного і соціального розвитку України на відповідний рік. У такій програмі повинно бути відображено:

- аналіз соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці за попередній і поточний роки та характеристика головних проблем розвитку її економіки та соціальної сфери;
- стан використання природного, виробничого, науково-технічного і трудового потенціалів, екологічна ситуація у відповідній адміністративно-територіальній одиниці;
- можливі шляхи розв'язання головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці в наступному році;
- система заходів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації соціально-економічної політики з визначенням термінів виконання та відповідальних;
- основні показники соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці;
- дані про отримання та використання доходів від розпорядження об'єктами права комунальної власності, ефективності використання об'єктів права комунальної власності, показники розвитку підприємств та організацій, що є об'єктами комунальної власності.

Наявний обсяг повноважень місцевих рад дозволяє їм ухвалювати стратегічні плани розвитку. У 1999 р. Івано-Франківська міська рада вперше в Україні затвердила Стратегічний план розвитку м. Івано-Франківськ. Однак говорити про законодавчу та методологічну базу стратегічного планування в Україні наразі немає достатніх підстав.

У регіональних стратегіях з урахуванням загальнодержавних пріоритетів, оцінки кон-

курентних переваг, обмежень, загроз і проблем розвитку кожного регіону визначаються першочергові пріоритетні завдання його розвитку, скоординовані дії центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, спрямовані на реалізацію визначених завдань.

Стратегічний план регіонального розвитку відповідно до згаданих Методичних рекомендацій повинен включати:

- вступ з коротким обґрунтуванням мети та підстав для розробленого документа;
- описово-аналітичну частину – детально викладений із географічним, історичним, демографічним, економічним, соціальними характеристиками документ, у якому здійснений аналіз та визначена оцінка фактичного стану розвитку регіону;
- бачення майбутнього – відображення (узагальнення) уявлень про краще майбутнє розвитку регіону та життя його населення, місію регіону;
- характеристику конкурентних переваг та обмежень перспективного розвитку регіону (SWOT-аналіз);
- стратегічні цілі (напрями) та поетапні плани дій – сукупність стратегічних цілей і поетапних планів дій щодо досягнення всіх стратегічних та оперативних цілей із детальним описом заходів, термінів виконання, відповідних виконавців, джерел фінансування;
- механізми реалізації стратегічного плану;
- список учасників розробки стратегічного плану з посиланням на розділ, який вони розробили.

IV. Висновки

Очевидним є те, що нормативно-правова база місцевого стратегічного планування на сьогодні перебуває на стадії формування, і в подальшому можна очікувати появу ряду нових документів і методичних розробок. Так, у Міністерстві економіки та з питань європейської інтеграції України на сьогодні розроблені Методичні рекомендації щодо формування стратегії соціально-економіч-

ного розвитку адміністративно-територіальної одиниці. Ці Методичні рекомендації мають встановити порядок та основні методичні засади розробки виконавчими органами сільських, селищних, міських рад стратегій соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць [8, с. 67–68].

Література

1. Варда Я. Острови надій: розробка стратегій локального розвитку / Я. Варда, В. Клосовські. – Івано-Франківськ : Нова Зоря, 2003. – 139 с.
2. Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
3. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” : за станом на 23 лютого 2007 р. – К. : Парламентське видво, 2007. – 80 с.
4. Конституція України : за станом на 15 серпня 2006 р. – К. : Видавничий дім “Скіф”, 2008. – 48 с.
5. Мамонова В.В. Методологія управління територіальним розвитком / В.В. Мамонова. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2006. – 196 с.
6. Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 29.07.2002 р. № 224 “Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування регіональних стратегій розвитку” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>.
7. Стратегія економічного і соціального розвитку України на 2004–2015 рр. “Шляхи європейської інтеграції”: затверджена Указом Президента України від 28 квітня 2004 р. № 493/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
8. Указ Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001 “Про Концепцію державної регіональної політики” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

УДК 351.778.53

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПНОСТІ ЖИТЛА

Киричук Ю.Л.

здобувач Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

The basic factors of deepening of housing problem are examined in Ukraine on the basis of study of the modern state politics of housing

of its citizens. The necessity of creation of proper state administrative mechanism of development of building of housing in Ukraine for

providing of availability of habitation are grounded.

Анотація

Розглядаються основні чинники поглиблення житлової проблеми в Україні на підставі вивчення сучасного стану забезпечення її громадян житлом. Обґрунтовується необхідність створення відповідного державно-управлінського механізму розвитку житлового будівництва в Україні для забезпечення доступності житла.

Ключові слова

Механізм державного управління розвитком житлового будівництва, державна житлова політика, доступність житла.

I. Вступ

Забезпеченість громадян житлом – показник успішності державної політики, причому навіть більш точний, ніж показник економічного зростання держави. Саме тому житло було і залишається одним із найважливіших чинників на шляху досягнення соціальних цілей у суспільстві.

Досвід минулого показує неспроможність держави щодо забезпечення безоплатним житлом усіх, хто цього потребує. Як наслідок – отримання незалежною Україною спадку від СРСР у вигляді величезних черг на поліпшення житлових умов.

Конституція незалежної України задекларувала зміну пріоритетів нової держави при забезпеченні реалізації права громадян на житло. Зокрема, ст. 47 гарантує створення державою умов, за яких кожен громадянин матиме можливість для будівництва, придбання у власність чи взяття в оренду житлових приміщень [4].

Проте неефективний соціалістичний механізм розв'язання житлових проблем продовжує певною мірою застосовуватися й дотепер. Крім того, частина принципів і методів державної житлової політики, успадкована від минулої системи управління, не відповідає сучасній парадигмі державного управління, є неефективною в сьогоднішніх умовах і не сприяє вирішенню завдань, що стоять перед Україною. Житлова проблема вирішується надто повільно та залишається однією з найгостріших соціально-економічних проблем в Україні.

Саме тому питання поліпшення становища у сфері забезпечення населення України доступним житлом закономірно посідають центральне місце в діяльності Президента України, органів законодавчої та державної виконавчої влади і є предметом наукових досліджень у галузі державного управління.

Дослідженню проблем житлової політики присвячені праці вітчизняних фахівців: А. Гальчинського, В. Куйбіди, В. Рибак

та ін. Питання формування державної стратегії розв'язання житлової проблеми в Україні в контексті зарубіжного досвіду та шляхи їх розв'язання вивчають В. Кравченко, К. Паливода, В. Поляченко та ін. У дослідженнях із державного управління В. Любаров запропонував шляхи підвищення ефективності реалізації державної житлової політики через розвиток будівельної галузі. Окремі аспекти державного житлового забезпечення у секторі молодіжного будівництва є предметом досліджень В. Омельчука і П. Шестопалова.

Разом із тим у галузі державного управління мало наукових досліджень, присвячених цілісному й комплексному аналізу напрямів удосконалення житлової політики, розробці чіткого механізму створення державою відповідних умов для забезпечення соціальної доступності житла громадянам України.

II. Постановка завдання:

- дослідити сучасний стан забезпечення громадян України житлом;
- проаналізувати основні причини загострення житлової проблеми з позиції державного управління;
- обґрунтувати необхідність розв'язання проблеми доступності житла шляхом створення відповідного державно-управлінського механізму розвитку житлового будівництва в Україні.

III. Результати

Статистичні дані [3] свідчать: у 1995 р. (початок посткризового підйому) на черзі в Україні перебувало 2,16 млн сімей та однаків, наприкінці 2007 р. – 1,25 млн. Однак за цей період отримали житло не 910 тис. сімей, як здається на перший погляд, а втричі менше – всього 331 тис. Скорочення квартирної черги має певні причини: частина громадян померли, виїхали з країни або вирішили цю проблему без допомоги держави. Існує офіційний показник ефективності, точніше – неефективності швидкості руху квартирної черги: відсоток сімей, які знаходяться у ній десять і більше років. В Україні він становить 70%.

Щорічний показник кількості сімей та однаків, які одержали житло, має від'ємну динаміку. За даними Державного комітету статистики України [3], з 1990 р. до початку 2008 р. він зменшився з 8,9 до 1,4% (див. табл.).

Теоретично, рух квартирної черги повинен відбуватися з прискоренням, прямо пропорційним обсягам збудованого житла. Аналізуючи дані таблиці, виявляємо невідповідність: кількість збудованого житла динамічно зростає, а рух квартирної черги уповільнюється.

Таблиця

Показники динаміки квартирної черги

Показники на кінець року	Роки						
	1990	1995	1997	2001	2003	2005	2007
Введення в експлуатацію загальної площі, тис. м ²	17447	8663	6754	5939	6433	7816	10244
Загальна кількість сімей та однаків, що перебували в квартирній черзі, тис. од.	2638	2411	2164	1624	1460	1323	1250
Кількість сімей та однаків, що отримали житло, тис. од.	235	82	47	29	25	20	17
Частка від загальної кількості громадян, що перебувають на квартирному обліку, %	8,9	3,4	2,2	1,8	1,7	1,5	1,4

За спостереженнями директора “Інституту міста” О. Сергієнка [8], однією з причин невідповідності темпів зростання обсягів будівництва зменшенню квартирної черги є зростання середньої площі новозбудованого житла: “... середня площа нових квартир зросла в півтора раза – з 73 до 108 м². Кардинально змінився й тип нового житла: у 1990 р. індивідуальні будинки становили чверть (25,2%) новобудов, а в 2007 р. – понад половину (55,5%). Якщо взяти до уваги, що в останній величині 24,5 пункту – сільські будинки, а решта 31 – міські котеджі, то стає зрозуміло..., що такі будинки споруджують досить заможні сім’ї, котрі були й раніше забезпечені житлом і не планували десятиліттями стояти у квартирній черзі...”.

Розрахунки, здійснені О. Сергієнком, свідчать, що при збереженні відповідних обсягів введення житла в експлуатацію та механізмів його розподілу прогнозований максимальний термін очікування власної квартири перевищить 73 роки.

Разом з тим проблемними залишаються якісні параметри наявного житлового фонду. За останніми даними, середня забезпеченість населення України житлом становить 22,5 м². Показники, зафіксовані Держкомстатом України в 2008 р. [9], на перший погляд, не надто песимістичні, адже більшість домогосподарств України (94%) мають окреме житло. Однак 3% сімей все ще мешкають у комунальних квартирах і гуртожитках. Основна житлова проблема полягає в тому, що суттєва частка домогосподарств забезпечена житловою площею недостатньо мірою. Понад 42% сімей забезпечені житловою площею менше, ніж визначено санітарною нормою, що становить 13,65 м² на одну особу, причому житлова площа кожного четвертого домогосподарства становить від 9,1 до 13,5 м² на особу, у 5% – знаходиться в межах від 7,5 до 9 м², у кожній десятій українській сім’ї цей показник не перевищує 7,5 м².

За підсумками опитування Держкомстату України [9], міра задоволеності своїми житловими умовами за категоріями: “не дуже задоволені”, “не задоволені”, “дуже незадоволені” становить відповідно 34,1; 18,0 та 5,7%. Тобто необхідно зазначити, що сприйняття якості життя майже двох третин

населення України не відповідає визнаному соціальному рівню.

Проблему низького забезпечення населення житлом Мінрегіонбуд України [5] пояснює такими причинами:

- недоступність комерційних житлових кредитів через їх високу вартість для більшості громадян;
- зменшення обсягів державного фінансування житлового будівництва призвело до зменшення загальних обсягів введення житла;
- не набули достатнього розвитку механізми вирішення житлових питань шляхом спільної участі громадянина та держави у фінансуванні будівництва (придбання) житла, зокрема, надання цільових житлових субсидій, запровадження системи заощадження коштів для будівництва (придбання) житла.

Отже, низький рівень забезпечення житлом залишається однією з найгостріших соціальних проблем, яка не може бути розв’язана без участі держави. Слід зазначити, що протягом 2007–2008 рр. Президентом України та відповідними органами виконавчої влади зроблено значні кроки у напрямі формування цілісної системи державної підтримки житлового будівництва, забезпечення доступності житла для кожного громадянина України, який потребує поліпшення житлових умов.

Підґрунтям у визначенні основних засад реалізації державної житлової політики становно надання підтримки громадянам, що потребують поліпшення житлових умов, є положення Указу Президента України “Про заходи щодо будівництва доступного житла в Україні та поліпшення забезпечення громадян житлом” [6], які визнають будівництво за умов державної підтримки доступного житла одним із провідних напрямів забезпечення реалізації конституційного права громадян України на житло.

На виконання доручень, визначених вищезазначеним Указом, Кабінетом Міністрів України схвалено Концепцію Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2009–2016 рр. [7], яка намічає пріоритетні шляхи та способи розв’язання житлової проблеми в державі.

На розгляді у Верховній Раді України знаходиться ряд законопроектів, що визначають основні засади державної підтримки забезпечення громадян житлом, спрямовані на прискорення обсягів житлового будівництва та взаємопов'язаного формування платоспроможного попиту населення.

На вирішення житлової проблеми в Україні продовжують очікувати 1,25 млн сімей, що перебувають у квартирній черзі. Із загальної кількості 400 тис. мають право на отримання безкоштовного (соціального) житла, решту становлять потенційні претенденти на придбання доступного житла за державної підтримки.

Не потребує доведення істина: житло, що є матеріалізованим проявом сформованих у суспільстві уявлень про ідеальний побут, також формує й визначає суспільні орієнтири людини. Саме якісні житлові умови визначають добробут суспільства й характеризують рівень життя його членів, на що і спрямоване державне управління розвитком житлового будівництва в Україні.

VI. Висновки

Через відсутність системного державницького підходу до вирішення наявних житлових проблем громадян України впровадження і реалізація локальних програм і ситуаційних заходів з управління житловим будівництвом, що в більшості випадків мали декларативний або навіть популістський характер, не розв'язали проблем, накопичених у галузі житлового будівництва. Ми переконані в тому, що шлях вирішення найболючішої з них – забезпечення громадян доступним житлом – полягає у створенні відповідного державно-управлінського механізму розвитку житлового будівництва в Україні, який б поєднав правові, організаційні та економічні засади державної підтримки забезпечення громадян житлом.

Реалізація державної політики щодо забезпечення прав громадян на житло передбачає, по-перше, вдосконалення державно-управлінського механізму розвитку житлового будівництва з формуванням якісно нових підходів до збільшення обсягів побудованого житла та здешевлення його вартості, по-друге, вивчення шляхів упровадження обліку громадян, що потребують поліпшення житлових умов, покращання механізму надання житла, зменшення зловживань органів державної влади при його розподілі. По-третє: щоб не перетворити громадян країни на суцільну соціальну чергу, разом із реформою житлового законодавства слід здійс-

нювати й реформу системи оплати праці. Ці та інші проблеми становитимуть предмет вивчення в наших подальших дослідженнях.

Література

1. Введення в експлуатацію житла (1980–2007 рр.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/ibd/vez/vez_rik06_u.html.
2. Введення в експлуатацію загальної площі житла та кількість збудованих квартир (1990–2007 рр.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/ibd/vez/vez_rik06_u.html.
3. Житловий фонд України (1990–2007 рр.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/zf/zf_u/2006_u.htm.
4. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Проект Концепції загальнодержавної програми забезпечення громадян доступним житлом на період 2009–2016 років [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=588>.
6. Про заходи щодо будівництва доступного житла в Україні та поліпшення забезпечення громадян житлом : Указ Президента України від 8 листопада 2007 р. № 1077/2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1077%2F2007>.
7. Про схвалення Концепції Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2009–2016 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2008 р. № 1406-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1406-2008-%F0>.
8. Сергієнко О. Черга завдовжки як життя, або 1/3 людського щастя // Дзеркало тижня. – 2008. – № 43 (722). – 15–21 листопада [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dt.ua/3000/3050/64676/>.
9. Соціально-демографічні характеристики домогосподарств України у 2008 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2008/gdn/sdh/dod_11.htm.

УДК 336.531.2

МІЖНАРОДНІ ПРОЦЕСИ В СИСТЕМІ ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Кіктенко О.В.

кандидат наук з державного управління
Класичний приватний університет

Annotation

In clause modern conditions of a rigid competition on international equal innovative activity of the countries which economy is based more and more are analysed and is tied with new technologies.

Анотація

У статті проаналізовано сучасні умови жорсткої конкуренції на міжнародному рівні в інноваційній діяльності країн, економіка яких базується та пов'язана з новими технологіями.

Ключові слова

Міжнародні інвестиції, інноваційна діяльність, розвиток, аналіз, високотехнологічна економіка, активність, інноваційні процеси, технологічна сфера.

I. Вступ

На сьогодні Україна виробляє приблизно одну тисячну світового ВВП, за кордон експортує переважно сировину, напівфабрикати, але не відіграє важливої ролі в міжнародній діяльності. Україні необхідно розвивати принципово нові технології. Відсутній науковий аналіз можливостей й способів забезпечення виходу України на міжнародні та світові ринки. Актуальним для української науки є перехід від декларування з приводу важливості впровадження інновацій до всебічного і глибокого наукового аналізу можливостей України реально здійснити прорив до країн, які належать до своєрідної міжнародної еліти.

II. Постановка завдання:

- обґрунтувати міжнародні інноваційні процеси;
- визначити роль органів виконавчої влади щодо покращання інноваційного клімату в країні;
- дослідити практику стимулювання та чинники вдосконалення інноваційного процесу в Україні.

III. Результати

Світовий досвід показує: де інноваційна політика перебуває під контролем уряду, там досягають успіху. Прикладом можуть слугувати Японія, Німеччина, США, ряд інших країн з високим рівнем соціально-економічного розвитку, який є результатом ефективної інноваційної політики. На жаль,

досягнення України у сфері інноваційної діяльності поки що досить скромні.

Іншими формами стимулювання інноваційної діяльності є надання позик, у тому числі без виплати відсотків (Швеція); дотацій (практично в усіх перелічених країнах); створення фондів упровадження інновацій з урахуванням можливого ризику (Німеччина, Франція, Швейцарія, Нідерланди); безоплатні позики, що досягають 50% коштів, на впровадження інновацій (Німеччина); зниження державного мита для індивідуальних винахідників (Австрія, Німеччина, США та ін.); відстрочення виплати мита або звільнення від нього, якщо винахід стосується економії енергії (Австрія) тощо.

Основним елементом державної політики зарубіжних країн є програми стійкого розвитку технологічних утворень, зокрема інноваційних центрів, за допомогою яких периферійні області з відносно відсталою економікою перетворюються на високорозвинуті регіони, забезпечені високими технологіями в різних галузях промислового виробництва, транспорту та зв'язку. Проблеми раціонального розміщення виробничих сил і збалансованого розвитку окремих регіонів посідають центральне місце в ряді стратегічних напрямів державної економічної політики більшості країн. Світовий досвід роботи технологічних утворень дає змогу виділити п'ять факторів, що сприяють їх утворенню:

1. Достатній науковий, технічний й навчальний потенціал.
2. Спеціалізовані підприємства (заводи, об'єкти обслуговування техніки на стадії перед виробництвом і після нього тощо) є опорою технопарків.
3. Високий рівень концентрації великого капіталу й техніки.
4. Вибір місця розташування технополісу (стан транспортної мережі, наявність аеропорту, придатне навколишнє середовище, умови проживання й освіти).
5. Гнучка політика надання пільг, що сприяє оновленню виробництва та відкриттю нових підприємств (заохочення розвитку малого бізнесу, пільги для ризикових капіталовкладень, інвестиції в новостворені підприємства з новітньою технологією, сти-

мулювання використання передової техніки) [2, с. 30–31].

У Японії й Франції, наприклад, модель технополісу поширюється на всю навколишню міську територію; у США й Фінляндії – на обмежені території, що перебувають або в межах міста, або поблизу нього.

У Карелії існує єдиний науковий центр, здатний стати базою для технополісу, – Петрозаводський державний університет, що вже має регіональну мережу своїх філій у різних містах Карелії. Жодна науково-дослідна або освітня установа Карелії (і навіть усього Північного регіону Росії) не може зрівнятися з ним за можливостями. Університетський Інтернет-центр, локальна комп'ютерна мережа, Регіональний центр нових інформаційних технологій, Карельський інноваційний центр – бізнес-інкубатор, Регіональний центр міжнародного співробітництва, науково-виробничий комплекс тощо становлять “золотий фонд” університету [4].

Функціонування технополісів в Україні дасть змогу зберегти й розвинути науковий, культурний та інженерний потенціал, забезпечити більш повну зайнятість населення, ефективно використовувати іноземні інвестиції в передових галузях промисловості [2, с. 28–30].

Державна політика США в галузі науки й технології має три основні елементи. По-перше, підтримка фундаментальних досліджень і фінансування базових цивільних НДДКР більше, ніж на 20% здійснюється з федерального бюджету. По-друге, уряд здійснює державні замовлення НДДКР в оборонній і космічній галузях, а також у галузі охорони здоров'я. По-третє, ряд різнобічних державних заходів спрямований на стимулювання інноваційної й підприємницької діяльності. До них належать захист прав інтелектуальної власності, витоки якої сягають ще часів заснування республіки, а також податкові кредити для проведення НДДКР, що діють у тій чи іншій формі з початку 1980-х рр. Виділяються кошти для промисловості, університетів й федеральних (державних) лабораторій. Останнім часом державний сектор НДДКР зростає величезними темпами, але в цілому загальна політика залишилася практично незмінною. Країні необхідно, враховуючи успіхи інших країн та їх невдачі, прогнозувати та розробляти програми й напрями інноваційної діяльності, розвивати технополіси, технопарки й бізнес-інкубатори та виводити їх на належний рівень. Державна політика утвердження України як високотехнологічної країни має спиратися виключно на власні національні ресурси. Міжнародна фінансова допомога, кредитування тощо спрямовані переважно на короткостроковий монетарний ефект. У зв'язку із цим в умовах перехідного

періоду національні товаровиробники, що впроваджують інноваційні проекти, мають отримати дієву державну підтримку з метою запобігання руйнівній конкуренції транснаціональних монополій. Неприпустиме лобіювання інтересів інших країн у межах внутрішнього українського ринку. Лише за рахунок успішного здійснення інноваційного прориву на світові ринки Україна отримає реальний шанс стати розвинутою країною світу [1, с. 56–70].

В інноваційних моделях розвитку – в Китаї, Японії, Сінгапурі та інших країнах – на інвестиції спрямовують 30–40% ВВП. А як можна назвати політику, коли на інвестиції спрямовують 13–14% ВВП, причому не найефективнішим чином? Коли частка інноваційно активних підприємств зменшилася з 60 до 14–15%, а частка наукоємної продукції в експорті становить ледь помітну величину? Коли наука фінансується в межах 0,3% ВВП, тоді як Президент і закон України наполягають на 1,7%? Таку політику правильно назвати деінноваційною або саморуйнівною.

У світовій практиці застосовують різні варіанти розв'язання проблеми розвитку інноваційної інфраструктури: європейська модель розвитку інноваційної інфраструктури ґрунтується на державних інвестиціях та дотаціях і спрямовується, насамперед, на створення нових робочих місць. У країнах Азії інноваційна інфраструктура розвивається шляхом утворення технополісів (Японія), технопарків, насамперед, у галузі інформаційних технологій (Індія), розвитку різних типів інноваційних структур за фінансової підтримки держави (Китай). Модель розвитку інноваційної інфраструктури США менше орієнтована на державне фінансування й функціонує переважно завдяки інвестуванню зацікавлених фірм. Одним із варіантів підтримки інноваційної діяльності, що застосовується в Україні, є надання державних субсидій безпосередньо для виконання інноваційних проектів.

Реалізація кожного з варіантів потребує державної, у тому числі фінансової підтримки. При цьому світовий досвід свідчить про більшу ефективність від державної підтримки інноваційної інфраструктури, а не реалізації окремих проектів. Останніми роками держава здійснила ряд важливих заходів із реалізації науково-технічної та інноваційної політики: Верховною Радою України схвалена Концепція науково-технологічного й інноваційного розвитку України, прийняті доповнення до Закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність”, законодавчі акти про інтелектуальну власність, відбулося приєднання України до міжнародних договорів у цій сфері, розробляється Державна програма захисту і використання інтелек-

туальної власності. Створюються нові інноваційні структури, діяльність яких спрямована на виробниче використання наукоємних розробок, високих технологій і конкурентоспроможної на світовому ринку продукції (технопарки, технополіси тощо).

Для розвитку та активізації інноваційного процесу необхідно контролювати та збільшити фінансування науки, розробити відповідну законодавчу базу у сфері інтелектуальної власності, інструменти реалізації прийнятих законів та контролю за їх виконанням, створити по-справжньому сприятливі умови для малого та середнього бізнесу. Але, враховуючи світовий досвід, цього може бути недостатньо.

Головною перевагою інновацій є те, що навіть країна, яка не має достатніх матеріальних та фінансових ресурсів, може досягти високих темпів зростання і здійснити технологічний прорив за рахунок використання інтелектуального потенціалу нації та людського капіталу. Це твердження, як бачимо, дуже актуальне для сучасної України. За рахунок реалізації головних напрямів державної інноваційної політики Україна може стати на інноваційний шлях розвитку та вийти на світові ринки як "новий європейський тигр", а не третьорозрядна країна, що постачає сировину та напівфабрикати.

У США, Німеччині, Франції, Великобританії, а останнім часом і в Росії прагнуть не тільки створити сприятливий клімат для розвитку інноваційної діяльності, залучення технологічних розробок у виробничий процес, приватних інвестицій у високотехнологічний сектор економіки, а й інтенсифікувати міжгалузевий науково-інформаційний обмін. Усе сказане є елементами та мотивами інституціоналізму, який можна трактувати як сучасну парадигму суспільного розвитку й управління.

Особливого значення сьогодні набуває розвиток нових інформаційних технологій. З одного боку, саме вони вважаються найбільш вагомим фактором, що дає країнам світу можливість підтримувати високий рівень економічної інтеграції, посилює процеси глобалізації. Справді, поширення Інтернету та цифрових технологій сприяє розвитку ринку послуг та комунікацій; збільшенню інтенсивності руху товарів і послуг, порівнянності світових та внутрішніх національних цін; прискорює рух потоків прямих та портфельних інвестицій, активізує фондовий ринок тощо. З іншого боку, масове застосування засобів надшвидкої комунікації неминуче прискорить перетворення науково-технічної інформації на товар, торгівля яким є надзвичайно вигідною. На жаль, цей рівень світової інтеграції в Україні взагалі не задіяний [1, с. 75–85].

Інноваційні процеси впливають на комплекс галузей економіки: дають змогу підвищити продуктивність праці й ефективність управління, зменшити витрати та кількість устаткування, полегшують комерційну діяльність, використовуючи глобальні комп'ютерні мережі. Особливістю нової економіки є те, що сучасні технології постійно вдосконалюються, що запобігає зниженню кривої життєвого циклу продукту.

Зараз Японія посідає перше місце з виробництва високотехнологічних товарів, побутової електронної техніки, роботів, автомобілів, тракторів, металообробного устаткування. Друге місце в світі за економічним потенціалом після США посідає Японія, для якої тривалий час була характерна політика жорсткого державного контролю за зовнішньоекономічною і валютною діяльністю. Тільки в 1970-ті рр., переконавшись у конкурентоспроможності своєї промисловості й міцності національної валюти, Японія поступово відійшла від жорсткого контролю. Зовнішньоекономічна політика уряду була спрямована не стільки на імпорт іноземного капіталу, скільки на імпорт передових іноземних технологій.

У країні потрібно розробити прозору систему вибору для учасників наукової діяльності, це має стимулювати інноваційний бізнес, головну роль у розробках та виконанні мають відігравати державні установи із захисту прав. Розробки слід передавати у бізнес-структури як товар на основі ліцензійних угод, тендерів. Якщо держава фінансує такі закупівлі, й отримує основну частину грошей, проте потрібно й далі фінансувати розвиток підприємства (регіону) з метою забезпечення зростання економіки країни в цілому.

Держава повинна підтримувати ризикові інноваційні проекти, тобто кожен, хто працює на технологічне оновлення виробництва й ризикує основним своїм капіталом, має розраховувати на державу. Необхідно стимулювати довгострокову інноваційну діяльність, яка в майбутньому зробить більш значний внесок у державні кошти, ніж короткострокові, менш прибуткові та ризиковані. Серед внутрішніх чинників, що сприяють зростанню ефективності інновацій, можна виділити такі: спроможність керівників підприємства і персоналу виділяти та оцінювати економічні, соціальні й технологічні зміни в зовнішньому середовищі; орієнтація керівників підприємства на довгострокову перспективу і наявність чітких стратегічних цілей; розвинена система збуту й маркетингу, спроможна досліджувати й оцінювати ринкові тенденції; безперервний пошук нових ринкових пропозицій; уміння аналізувати й реалізовувати нові ідеї.

Активізація інноваційного процесу неможлива без заохочення та ефективного використання новаторської розумової праці, що створює нові знання й новітні технології. Механічне застосування чужих, запозичених ноу-хау сьогодні є не настільки цінним, як раніше. Ринковий механізм треба використовувати на повну потужність не заради наздоганяючого розвитку, а для здійснення радикальних структурних перетворень, спроможних поставити країну в один ряд із державами постіндустріального рівня. Досягти такого рівня неможливо без посилення мотиваційних стимулів до праці, інноваційної діяльності, підвищення уваги до людського фактора.

Якщо в 1990 р. частка заробітної плати у валовому національному доході становила майже 60%, то у 1993 р. вона знизилася до 39%, а у 1994 р. – до 30%. З 2000 р. в Україні спостерігається економічне зростання, проте частка заробітної плати у структурі загальних доходів упродовж 2000–2005 рр. не змінилась: у 2003 р., за даними Держкомстату, вона становила 42,7%, у січні–листопаді 2005 р. – 42,7% [5]. Для порівняння: у США частка заробітної плати в національному доході дорівнює 72%, в Німеччині – 62%, в Румунії – 55%. Співвідношення заробітної плати і продуктивності праці в Україні в 5 разів нижче від світового рівня. Щодо використання освітнього потенціалу країни, то за показником інтелектуального потенціалу Україна посідає 23-тє місце в світі, а за рівнем конкурентоспроможності економіки – 78-ме. Вчені стверджують, що ефективність використання знань в Україні у 4–5 разів нижча, ніж у розвинутих країнах. Інноваціями в Україні займається лише 1472 підприємства.

За наявності дешевої фізичної й розумової праці, підприємець не має потреби ввозити в Україну новітнє обладнання та найпередовіші технології, щоб впровадити їх у виробництво: йому вигідніше використовувати застаріле устаткування та вчорашні технології. Плата за перевитрати енергоресурсів та неефективне використання інших матеріальних факторів виробництва не така й велика порівняно з тією економією коштів, яку підприємець в Україні одержує за існуючих обставин. Тому допоки економічно вигідним для нього залишатиметься застосування ресурсовитратних технологій і дешевої робочої сили, марно сподіватися на те, що в Україні активізується інноваційна діяльність, збільшиться імпорт передової техніки, втілюватимуться інноваційні ідеї. В Україні 80–90% пропонованих інноваційних ідей відхиляються. Порівняймо: наприклад, у Польщі частка прийнятих до виробництва

інноваційних проектів становить 30% від їхньої загальної кількості, в Швеції – 45%, США – 52%, Японії – 63%.

Держава повинна забезпечити підтримку інноваційної активності підприємств і такі умови, коли виробнику буде вигідніше впроваджувати інноваційну політику. Лише в такому разі буде розвиватися інноваційна діяльність та країна в цілому. Треба негайно реформувати існуючу в Україні оплату праці з метою підвищення вартості робочої сили. Якщо інтелектуальна праця буде оплачуватися належним чином, то перед підприємцями постане проблема її економії. Це може призвести до підвищення рівня безробіття й посилення конкуренції на вітчизняному ринку праці, але змусить економити енергоресурси та інші фактори виробництва, збільшувати продуктивність праці.

Крім того, ресурси потрібно спрямовувати на розвиток інноваційної інфраструктури та у сферу пріоритетних наукоємних виробництв. У цьому разі зростає роль регіонів у пошуку тих механізмів та інститутів розвитку, які найкраще відповідають місцевій специфіці. Державі не потрібно економити на пільгах для інноваційної діяльності. На підприємствах мають бути організовані науково-дослідні відділи, які будуть ініціювати створення наукоємної продукції [3].

IV. Висновки

Проаналізувавши тенденції сучасного світового розвитку, основні проблеми глобалізації, регіоналізації інноваційної діяльності в Україні, можна зробити такі висновки: до рівня сучасного інноваційного суспільства Україна ще не дійшла. Необхідно створювати інноваційні продукти для продажу на вільному світовому ринку. Головна причина такого стану – безліч невирішених проблем: відсутність узгодженого законодавства, діючої інфраструктури, пільгових умов входження на внутрішній ринок, раціонального розподілу фінансових ресурсів при стимулюванні наукоємних пріоритетних виробництв тощо. Але Україна має всі умови для вдосконалення та розвитку інвестиційно-інноваційної діяльності, для цього потрібно вирішити вищезазначені проблеми і створити власний унікальний механізм інноваційного розвитку економіки, враховуючи при цьому як сильні, так і слабкі сторони нації, особливості менталітету.

Проведений аналіз дає змогу зробити висновки про те, що інвестиції та інновації є найбільш ефективними чинниками забезпечення соціально-економічного розвитку макро-, мезо- та мікрооб'єктів, активізації їх діяльності на основі покращення інвестиційного клімату.

Література

1. Біла С. Структурна політика в системі державного регулювання трансформа-

- ційної економіки : монографія / С. Біла. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 408 с.
2. Васильєва О. Технополіс як інноваційний важіль розвитку регіонів / О. Васильєва, Н. Васильєва // Актуальні проблеми державного управління на новому етапі державотворення : зб. наук. праць НАДУ ; за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – Т. 2. – С. 28–30.
 3. Захаров С.Е. Инновационное развитие как система факторов и условий / С.Е. Захаров, В.В. Дрофиев : сб. межвуз. научных трудов студентов, магистров, аспирантов и соискателей. – Макеевка : ДонГАСА, 2003. – Вып. 2. – С. 62–63.
 4. Лапечук П. Підтримка інноваційної діяльності. Досвід економічно розвинутих держав та України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=912>.
 5. Статистичний щорічник України за 2007 рік / за ред. О.Г. Осуаленка; відповід. за вип. В.А. Головки. – К. : Консультант, 2008. – 575 с.

УДК 35.077.6

МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ДЕПРЕСИВНИХ ТЕРИТОРІЙ

Кобізька А.В.

аспірант Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

In article the mechanism of state regulation of economic development of depressive territories is analyzed. Methods for improvement of economic development of depressive territories are offered.

Анотація

У статті аналізується механізм державного регулювання економічного розвитку депресивних територій. Запропоновано методи для поліпшення економічного розвитку депресивних територій.

Ключові слова

Ринкові відносини, стимулювання розвитку, бюджетні фонди, регулювальні інструменти.

I. Вступ

Соціально-економічні перетворення, проведені в Україні і спрямовані на становлення й розвиток ринкових відносин, зумовлюють необхідність перегляду основних принципів формування системи державного регулювання економіки. Механізм державного регулювання економічного розвитку депресивних територій не є досить ефективним й потребує подальшого вдосконалення для розв'язання проблем, що виникли в регіонах.

Особливістю української економіки є розмаїтість економічної, соціальної й етнічної ситуації в окремих регіонах країни. Регіони розрізняються як за економічним потенціалом, так і за здатністю до саморозвитку в умовах нових економічних відносин. Сучасні виробничо-галузеві орієнтири територій не стимулюють залучення інвестицій, створення й реалізацію нових технологій. Усе це визначає унікальність регіональних ситуацій, складність використання при цьому за-

рубіжного досвіду. Відсутність визначеності в державному регулюванні територіального розвитку депресивних регіонів погіршує становище регіонів, утруднює становлення ефективної територіальної структури економіки.

II. Постановка завдання:

- провести аналіз механізму застосування державного регулювання розвитку депресивних регіонів;
- визначити методи поліпшення економічного розвитку депресивних територій.

III. Результати

Механізм управління територіальним економічним розвитком включає такі складові: програми соціально-економічного розвитку [1], регулювання міжбюджетних відносин, підтримка інвестиційно-інноваційних регіональних проектів.

Однак слід зазначити, що зазначені механізми мають недоліки й неефективні чекери:

- відсутність системного підходу до формування державної регіональної політики;
- недостатнє застосування інструментів стимулювання розвитку регіонів;
- низьку фінансову спроможність регіонів;
- недосконалість правового регулювання регіональним розвитком.

Модель стимулювання розвитку регіонів, яка була запроваджена Законом України "Про стимулювання розвитку регіонів" від 08.09.2005 р. № 2529-IV [2], передбачає концентрацію обмежених ресурсів у державі та розв'язання проблем регіонального розвитку з врахуванням пріоритетів розвитку держави, забезпечує чітку взаємодію між органами центральної та місцевої влади з

питань реалізації державної регіональної політики щодо подолання депресивного стану в регіонах.

Відповідно до зазначеного закону, політика стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій здійснюватиметься шляхом: по-перше, узгодження діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування у сфері державного стимулювання розвитку регіонів, виконання регіональних стратегій розвитку на основі створення Угоди щодо регіонального розвитку; по-друге, розроблення на виконання програм подолання стану депресивності території, надання цільової державної підтримки для розвитку виробничої та соціальної інфраструктури, формування структури підприємництва, фінансування програм перекваліфікації працівників, розвиток соціально-культурної сфери та охорони довкілля.

На фінансування всіх програм подолання депресивності територій протягом року в державному бюджеті повинна передбачатися сума не менше, ніж 0,2% дохідної частини державного бюджету за відповідний період.

Практичне запровадження зазначених інструментів стимулювання розвитку депресивних регіонів вимагає розроблення й затвердження ряду методичних документів.

Визначимо функціональні напрями діяльності держави щодо вирівнювання розвитку депресивних регіонів:

- орієнтація регулювання територіального розвитку на формування структури економіки регіону, що відповідає наявним умовам розвитку і цілям здійснюваних соціально-економічних перетворень;
- облік специфічних особливостей регіонів країни, що визначають їх місце й роль у територіальній організації економіки;
- формування механізмів узгодження інтересів суб'єктів регулювання територіального розвитку, реалізація яких можлива тільки за умови обліку регіональної специфіки, оскільки саме остання виступає фактором, що формує регіональний інтерес у державному регулюванні територіального розвитку;
- обґрунтування завдань регіонального регулювання економіки, виходячи, насамперед, із соціальної спрямованості розвитку, а також виробничо-ресурсного потенціалу регіону;
- стимулювання розвитку регіонів, що здійснюється на засадах:

1) збалансування загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів розвитку, визначення державою з врахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування

науково обґрунтованих пріоритетних напрямів регіонального розвитку;

2) програмно-цільового підходу до розв'язання проблем соціально-економічного розвитку, створення сприятливого інвестиційного середовища в регіонах;

3) максимального наближення послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, до споживачів цих послуг;

4) концентрації на конкурсній основі коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, а також інших ресурсів з метою досягнення найбільш ефективного їх використання з метою регіонального розвитку;

5) співробітництва та взаємної відповідальності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, наукових і громадських організацій та інших суб'єктів у виконанні завдань регіонального розвитку.

Основними цілями державного регулювання депресивних територій є такі: зближення рівнів соціально-економічного розвитку регіонів; підтримка вітчизняного виробника, зміцнення його позицій на внутрішньому та зовнішньому ринках; податкове стимулювання експортоорієнтованих та імпортозамінюючих виробництв; сприяння активізації інвестиційних процесів; забезпечення територіальної справедливості оподаткування; податкове стимулювання галузей соціальної сфери, які забезпечують покращання якості життя населення; зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування та забезпечення їх фінансової самостійності.

Цілі державного регулювання регіонального розвитку депресивних регіонів можна ранжувати залежно від їх значущості. Головним, на наш погляд, є створення обґрунтованих внутрішніх територіальних пропорцій економіки на базі стимулювання розвитку галузей спеціалізації й використання порівняльних переваг територій. Досягнення цієї мети формує основу для успішної реалізації відповідного комплексу завдань. Тільки така послідовність формування й реалізації системи заходів регіональної економічної політики може забезпечити цілеспрямований характер регулювальних зусиль держави, орієнтованих на зняття соціально-економічної напруженості в регіонах.

Отже, на рівні регіону необхідно визначити потенційні напрями розвитку тих галузей, які зможуть підняти економіку регіону й справити мультиплексний вплив на розвиток сполучених секторів регіонального господарства. Таким чином, одним з основних завдань механізму державного управління соціально-економічним розвитком депресивного регіону повинна стати підтримка галу-

зевих орієнтирів, а також спеціально організовані системні дії щодо забезпечення збалансованого функціонування нерозвинутих регіональних систем, що має головним цільовим орієнтиром у справі регіонального вирівнювання, поліпшення якості й підвищення рівня життя населення.

Механізм державного регулювання соціально-економічного розвитку в депресивному регіоні повинен поширюватися на всі сфери діяльності, пов'язані із загальнонаціональними проблемами. До них відносяться: політика природокористування; соціальна політика й вирішення проблем зайнятості; розвиток виробничих систем, що вимагають централізованого управління; розробка державних регіональних програм розвитку; розміщення державних замовлень на підприємствах регіону на умовах, що відповідають економічним інтересам підприємств і, відповідно, регіонів; цінова й кредитна політика; розробка правових основ розвитку господарства; визначення податкової політики і її диференціація з урахуванням стимулювання процесу ринкового розвитку в регіоні; режим зовнішньоекономічної діяльності тощо.

Конкретні дії щодо державного регулювання соціально-економічного розвитку в депресивному регіоні можуть бути явними й неявними, прямими й непрямыми, загальними й селективними. Точні кількісні співвідношення зазначених дій визначити складно.

На центральному рівні регулювання територіального розвитку найчастіше здійснюється у вигляді державної селективної підтримки окремих депресивних регіонів. Ця підтримка як сукупність спеціально організованих дій політичного, правового, соціального, фінансового, економічного й іншого характеру покликана: по-перше, давати стимули (у тому числі й ресурсні) для розвитку тих територій, які з об'єктивних причин не можуть функціонувати в режимі саморозвитку; по-друге, створювати умови для виникнення й функціонування державно значущих потенційних "точок зростання" (промислових центрів, виробничих комплексів, територіально-промислових комплексів, технопарків тощо); по-третє, забезпечувати виконання окремими територіями загальнодержавних функцій (розміщення на території об'єктів і галузей державного значення, фінансування закритих адміністративно-територіальних утворень, курортів тощо); по-четверте, формувати й підтримувати специфічні організаційно-правові режими на територіях особливого економічного й геополітичного значення (наприклад, АР Крим); по-п'яте, оперативно реагувати на утворення зон стихійного лиха, техногенного й іншого характеру.

При цьому постає складне завдання з об'єктивного відбору тільки тих територій, котрим найбільше потрібна допомога і на які можна виправдано витратити державні ресурси.

Механізм державного регулювання економічного розвитку депресивних територій здійснюється в системі політичних, соціальних, економічних, фінансово-кредитних, бюджетних, податкових, природно-ресурсних, національно-етнічних й інших відносин усередині єдиної країни. Кожна дія, що змінює структуру й пропорції цих відносин на користь однієї з територіальних одиниць, автоматично змінює їх (і часто в гірший бік) стосовно інших.

Проблеми державного регулювання економічного розвитку депресивних територій додатково ускладнюються накладенням однієї на одну нечітких норм конституційного, адміністративного й цивільного права.

Як відомо, держава впливає на регіональний розвиток і розміщення продуктивних сил різноманітними адміністративними й, головними чином, економічними методами.

Правове й адміністративне регулювання здійснюється шляхом затвердження різних юридичних актів, що регламентують права, функції й обов'язки суб'єктів ринкових відносин, у тому числі державних органів. До цієї сфери регулювання відносяться також державні замовлення, ліміти, квоти, дії державних органів з ліцензування, видачі дозволів, установлення різних галузевих норм, норм амортизації [3].

До інших форм прямої участі держави в регулюванні економічного розвитку депресивних територій є розміщення замовлень на поставку продукції для загальнодержавних потреб (у тому числі для підтримки депресивних регіонів) за допомогою контрактної системи. До фінансування державних контрактів, крім засобів державного бюджету, доцільно залучати цільові фонди, банківські кредити, центральні інвестиції, дотації й субсидії.

При цьому необхідна інвентаризація всіх вже початих на території України програм з переглядом пріоритетів, строків, джерел їх ресурсного забезпечення. Найбільш великомасштабні комплексні програми, на нашу думку, слід розглядати й затверджувати у вищих законодавчих органах. В умовах ринкових відносин управління державними регіональними програмами не обмежується існуючими органами виконавчої влади. Такі функції можуть виконувати (на договірних засадах) спеціальні державні, змішані незалежні компанії, консорціуми, агентства зі спеціальними повноваженнями й відповідальністю.

Важливим методом державного регулювання економічного розвитку депресивних

територій є фінансування цільових регіональних програм через створення спеціальних бюджетних фондів. Основним джерелом цих фондів повинна стати територіальна рента, що стягується частково з підприємств і регіонів, які використовують сприятливі природні умови, географічне положення. Розподіл коштів із цього фонду по регіонах здійснюється шляхом виділення субвенцій і субсидій, а також фінансування державних регіональних програм і великих інвестиційних проектів. Використання даного методу державного регулювання економічного розвитку депресивних територій підвищує маневреність і мобільність фінансової системи. Мобілізуючи додаткові кошти, держава одержує резерв на випадок можливих фінансових ускладнень.

Найважливішим методом державного регулювання економічного розвитку депресивних територій є використання коштів бюджетів різних рівнів. В умовах реформування бюджетної системи єдиний державний бюджет країни був замінений системою самостійних бюджетів: держави й регіональних утворень. Це означає, що регіони беруть на себе основну частину витрат на забезпечення певного рівня та якості життя населення, виконання регіональних програм розвитку тощо.

Особливе значення мають непрямі економічні методи державного регулювання економічного розвитку депресивних територій.

Найпоширенішими із них є: надання прямих експортних кредитів; рефінансування експортних пільгових відсоткових ставок по експортних кредитах; страхування експортних кредитів, насамперед, від політичних ризиків (війна, націоналізація, введення обмежень тощо).

Універсальним регулювальним інструментом ринкової економіки депресивних регіонів виступає податковий механізм, що застосовується, насамперед, для впливу на інвестиційну діяльність, виробництво, торгівлю й міграцію робочої сили. При регулюванні регіонального розвитку депресивних територій податки можуть використовуватися як стимули або антистимули розміщення виробництва. Крім різних видів прямих і непрямих податків, що стягуються на державному рівні, велике значення мають і податкові пільги. До них відносяться відстрочка від сплати податку на прибуток, диференційовані пільги по регіонах або повне скасування податку.

Ще одним із важливих непрямих методів державного регулювання економічного розвитку депресивних територій повинна стати амортизаційна політика, що забезпечує відновлення морально й фізично зношених засобів виробництва за рахунок відповідно-

го фонду (утвореного шляхом відрахування частини прибутку, звільненої від оподаткування). Ставки амортизаційних відрахувань, диференційовані по регіонах, дадуть державі змогу впливати на інвестиційну політику й регулювати регіональні диспропорції.

IV. Висновки

Проведений аналіз показує, що існуючий в Україні механізм державного регулювання економічного розвитку депресивних територій потребує подальшого вдосконалення. При практичному впровадженні інструментів стимулювання розвитку регіонів постійно постають нові питання, які необхідно вирішити.

Водночас державне регулювання здійснюється головним чином за допомогою індикативного планування, грошово-кредитних методів.

Крім того, низька інституційна спроможність, недостатнє фінансування гальмують роботу органів місцевого самоврядування та місцевих органів щодо вирішення проблем розвитку регіонів, призводять до посилення диспропорцій та загострення соціальних проблем у регіонах України.

На наш погляд, для поліпшення економічного розвитку депресивних територій необхідно використовувати такі методи:

- дозоване сполучення державного регулювання й ринкового саморегулювання. Іншими словами, методи державного регулювання використовуються в таких випадках, коли на жодному з нижчих рівнів немає достатніх прав і ресурсів для самостійного вирішення проблем, що виникають, не вдаючись до допомоги адміністрації області;
- ініціювання регіонами рішень адміністрацій областей про конкретні заходи державного регулювання для стабілізації й розвитку економіки регіону й муніципальних утворень з безпосередньою участю у виконанні цих рішень. Водночас не виключені ситуації, коли адміністрація області повинна сама виявляти владну ініціативу й реалізовувати її на території того чи іншого міста або району;
- обґрунтування й реалізація процедур державного регулювання економічного розвитку депресивних територій у режимі особливої відповідальності. Процедури відповідальності повинні закріплюватися в спеціальних нормативних актах або актах, що регламентують порядок здійснення кожного рішення;
- всі рішення обласної адміністрації про регулювальні впливи на економіку регіону повинні відповідати вектору її розвитку, виробленому разом із центральними органами влади.

- При цьому повинні бути забезпечені:
- обґрунтування необхідності реалізації регульованих дій і їхня легітимність;
 - облік окремих і загальних результатів;
 - установлення термінів виконання кожної дії;
 - широке використання договірних відносин;
 - переважна орієнтація на програмно-цільові методи;
 - конкретно-цільовий характер регульовального впливу, його адресність і гранично допустима локалізація;
 - кожне місто, район зобов'язані мати ясну й реалістичну програму свого соціально-економічного розвитку із чітко визначеними цілями, виконання яких значною мірою розраховане на власні ресурси.

Отже, ефективний механізм державного регулювання економічного розвитку депресивних територій повинен включати: централізоване прогнозування регіонального розвитку, планування й регулювання соціально-економічних процесів.

Література

1. Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" від 23.03.2000 р. № 1602-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
2. Закон України "Про стимулювання розвитку регіонів" від 08.09.2005 р. № 2529-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
3. Швайка Л.А. Державне регулювання економіки / Л.А. Швайка. – К.: Знання, 2008. – 462 с.

УДК 351.851:352:37.014

РОЗВИТОК ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ В ЗАКЛАДАХ СИСТЕМИ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ

Кобченко Л.С.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The author explores a basic maintenance of state-public management universal secondary education, features of state case universal secondary education frame, mechanisms of introduction of state-public management of universal secondary education establishments in the article.

Анотація

У статті досліджено основний зміст державно-громадського управління загальною середньою освітою, особливості моделі державного управління загальною середньою освітою, механізми впровадження державно-громадського управління закладами загальної середньої освіти.

Ключові слова

Державно-громадське управління, середня освіта, навчальний заклад, піклувальна рада, школа.

I. Вступ

Перехід до демократії – масштабний процес, який передбачає не лише політичні, а й економічні, соціальні та культурні зміни. Формування демократичного світогляду і культури молоді – одне з найбільш відповідальних і складних завдань сучасної гуманітарної політики, освіти й виховання, тому модернізація змісту освіти на сьогодні є однією з основних проблем перебудови освітньої системи в Україні.

Нова система управління освітою поступово утверджується як державно-громадська. Вона має забезпечити прискорений випереджальний інноваційний розвиток, а також забезпечити умови для розвитку, самоствердження та самореалізації особистості протягом життя.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити механізми державно-громадського управління в закладах системи середньої освіти.

III. Результати

Як показало вивчення наукових джерел із питань державного управління освітою, у більшості з них висвітлено різні аспекти управління в системі освіти. Методологічне значення для розуміння й усвідомлення проблем державного управління освітою в нових соціально-економічних умовах мають положення, викладені в працях В.П. Андрущенко, С.І. Гончаренка, Д.І. Дзвінчука, І.А. Зязюна, В.Г. Кременя, С.В. Крисюка, В.І. Лугового, Т.О. Лукіної, В.С. Лутая, В.К. Майбороди, С.В. Майборода, В.С. Пікельної, Н.Г. Протасової та ін.

Проблеми вдосконалення системи управління загальноосвітньою школою розкрито в наукових працях В.І. Маслова, Л.І. Даниленко, Н.М. Островерхової, Ю.А. Конаржевського, М.С. Сунцова та ін.

У Національній доктрині розвитку освіти України зазначено, що сучасна система

управління освітою має розвиватись як державно-громадська, повинна враховувати регіональні особливості, тенденції до зростання автономії навчальних закладів, конкурентоспроможність їх освітніх послуг. Діяльність освітян спрямовується на пошуки нових демократичних відкритих моделей управління освітою, що зорієнтовують освітні процеси не на відтворення, а на розвиток. У ній передбачається забезпечення державного управління з урахуванням громадської думки, внаслідок чого змінюється навантаження, функції, структура і стиль центрального та регіонального управління освітою [7].

Метою державно-громадського управління освітою є оптимальне поєднання державних і громадських засад в інтересах особистості, соціуму та влади [10]. Основними його завданнями є реалізація визначених прав та обов'язків педагогів, учнів та їх батьків на участь в управлінні загальноосвітніми навчальними закладами; демократизація державного управління освітою; задоволення потреб та інтересів учасників навчально-виховного процесу; розвиток погоджувальних механізмів у вирішенні загальних завдань [1].

Змістом державно-громадського управління є діяльність його суб'єктів за двома напрямками: перший – забезпечення функціонування освітньої сфери: участь у підготовці, прийнятті та реалізації нормативно-правової бази; взаємодія державних органів і громадських об'єднань та організацій, які сприяють гармонізації, гуманізації та громадсько-правовому закріпленню різноманітних організаційних та організаційно-правових форм взаємовідносин учасників навчального процесу; стимулювання до участі й залучення в освіту коштів юридичних та фізичних осіб; другий – передбачає розвиток системи освіти; розроблення та реалізацію відповідних програм, які спрямовані на її модернізацію; вдосконалення змісту, форм і методів освітньої діяльності; підготовку, прийняття і введення в дію нормативних документів щодо стимулювання діяльності закладів освіти та органів управління ними.

До організаційної структури державно-громадського управління освітою входять органи державної влади та місцевого самоуправління, регіональні органи управління освітою, органи громадського управління й самоуправління всіх рівнів.

Державно-громадське управління освітою можна представити як інтеграцію таких трьох напрямів роботи, як:

- 1) демократизація діяльності органів державної влади та управління освітою;
- 2) розвиток асоціацій учасників освітньої діяльності (професійні асоціації педагогів,

гів, органи учнівського та батьківського самоуправління всіх рівнів);

3) організація громадських органів управління освітою [1].

Державно-громадське управління як один із способів самоврядування суспільства є невід'ємною ознакою історичного цивілізаційного процесу людства взагалі й українського суспільства зокрема. Історичним підґрунтям формування сучасних підходів до державно-громадського управління є звичаєве право Київської Русі, маґдебурзьке право, військово-адміністративне самоврядування часів Української козацької держави, II Універсал Центральної Ради та Конституція УНР від 29 квітня 1918 р.

У 20-х рр. XX ст. державно-громадське управління було широко представлене діяльністю шкільних рад, які мали досить значні повноваження. “До відання шкільної ради входило: а) видання інструкцій, наказів і постанов у справах, що стосуються всіх установ шкільного закладу; б) обрання президіуму шкільного закладу та завідуючого навчальною частиною відділу в кількості кандидатів, яких виставляють відділи, та подання їх через повітові народські на затвердження у губнаросвіті; в) розгляд і затвердження річного звіту про наукову, шкільну і практичну діяльність закладу; г) розгляд загального кошторису видатків і прибутків по шкільному закладу, який подається на затвердження органів управління шкільного закладу; д) прохання про зміну і доповнення Положення про шкільний заклад і керування ним” [4]. Це лише незначна частина тих прав, які делегувалися шкільним радам.

Поширеними в царській Росії були попечительські (підкувальні) ради, які мали великий авторитет. Про це свідчить той факт, що почесні попечителі та доглядачі закладів освіти мали статус державних службовців.

Сучасна історія самоврядування в Україні починається у 1990 р. з моменту прийняття законів України “Про місцеві ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування”, “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Головним завданням сьогодення є виховання та підготовка молодого покоління громадян, яке реально здатне оцінити, впровадити, а головне – зберегти ідеї демократії, навчити учнів не лише жити в умовах сучасної держави, дотримуватися її законів, відстоювати свої власні права, а й практично реалізувати ці знання життєдіяльності в навчальному закладі. Останнє можливо здійснити лише за допомогою створення системи державно-громадського управління.

Основними нормативно-правовими документами, які визначають юридичну можливість упровадження державно-громад-

ського управління в загальноосвітньому навчальному закладі, є такі:

1. Конвенція про права дитини (прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 20 листопада 1989 р., для України чинна з 27 вересня 1991 р.).

2. Європейська хартія про участь молоді в житті комун та регіонів (прийнята Конгресом місцевих і регіональних влад Європи 14 січня 1991 р.).

3. Конституція України (прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р.).

4. Закон України “Про освіту” (в редакції від 20 вересня 2003 р.).

5. Закон України “Про загальну середню освіту” (від 13 травня 1999 р.).

6. Положення про середній загальноосвітній навчальний заклад (затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 14 червня 2000 р. № 964).

7. Національна доктрина розвитку освіти (затверджена Указом Президента України від 17 квітня 2002 р.).

8. Положення про піклувальну раду загальноосвітнього навчального закладу.

Така законодавча база дає можливість не тільки створити дієву систему засобів правового регулювання державно-громадського управління закладом освіти, а й конкретизувати, доповнити її внутрішніми документами. Такими документами в закладі освіти мають бути Статут, Положення про раду закладу освіти, піклувальну раду, батьківський комітет загальноосвітнього навчального закладу, Угода про співпрацю між педагогічною радою та радою закладу освіти, Правила внутрішньошкільного розпорядку та єдині вимоги до учнів у закладі освіти.

Управління загальною середньою освітою передбачає залучення громадськості до прийняття управлінських рішень на різних рівнях управлінської вертикалі. Ця вертикаль починається з Міністерства освіти і науки України і закінчується учнем навчального закладу. Способи поєднання громадського та державного управління або залучення громадськості до прийняття управлінських рішень можуть бути різними. Г. Єльнікова визначає такі моделі державно-громадського управління:

- модель структурно-громадського супроводу, яка передбачає створення на кожному управлінському рівні відповідної громадської структури, основним завданням якої є незалежна експертиза стану справ освітньої галузі, ведення діалогу з владними структурами для збалансування інтересів громадськості та органів управління загальною середньою освітою;
- модель інформаційно-громадського супроводу, яка передбачає організацію зустрічних потоків інформації. Від верху

до низу надходить нормативно-правова інформація, а від низу до верху – претензійна реакція виконавців громадськості на нормативно-правову та суспільно цінну інформацію;

- модель субординаційно-проміжного партнерства, яка передбачає запровадження на всій вертикалі динамічних субординаційних відносин. До виконання завдань залучається громадськість, і відносини тимчасово перетворюються на партнерські [2].

З метою впровадження державно-громадського управління в практику роботи навчальних закладів Київської області реалізуються всі наведені вище моделі. Наприклад, перша модель – під час створення рад школи, піклувальних рад, батьківських комітетів; третя – у процесі створення тимчасових груп для складання перспективного плану розвитку навчальних закладів, у підготовці до проведення загальношкільних заходів. Зміна моделей відбувається залежно від зміни мети завдань, які в конкретний момент вирішує навчальний заклад.

“Запорукою прогресивних змін в освіті України має стати утвердження державно-громадської моделі управління нею, – зазначав В. Кремень, – урівноваження впливу державного та громадського чинників на стан і перспективи розвитку системи освіти набуває вирішального значення” [6]. Упровадження в життя державно-громадської моделі управління повинно передбачати створення і забезпечення активної участі в управлінні школою таких представників:

- піклувальної ради, до складу якої входять впливові діячі регіону, громадського активу; вона має сприяти не лише поліпшенню роботи закладу освіти щодо залучення додаткових джерел фінансування, зміцнення матеріально-технічної та науково-методичної баз, піклуватися про учасників навчально-виховного процесу, а й здійснювати громадський контроль за діяльністю всієї школи, зокрема, адміністративного апарату;
- ради школи, яка має обиратися і діяти відповідно до положення про раду школи, затвердженого на загальношкільній конференції всіх учасників навчально-виховного процесу;
- батьківського комітету;
- адміністрації школи;
- педагогічної ради;
- органів учнівського самоврядування.

Така система роботи закладу освіти має зрівноважити вплив державного та громадського факторів в управлінні, налагодити зворотний зв'язок з урахуванням думок батьків і громадськості, реально здійснювати партнерство в освіті, поєднати відповідаль-

ність за прийняття колективних рішень, демократизувати управління.

Головними принципами державно-громадської моделі управління школою мають бути гуманізація, професіоналізм, науковість, адаптованість, цілеспрямованість, відкритість, толерантність тощо [10].

Прийняття управлінських рішень повинне здійснюватися лише на принципах взаємної згоди між усіма ланками управління школою.

Підготовка керівників загальноосвітніх навчальних закладів до переходу на державно-громадське управління є однією з основних проблем функціонування та розвитку шкіл.

Дієвим органом залучення громадськості до справ виховання та навчання, на нашу думку, є піклувальні ради, які, відповідно до Положення про загальноосвітній навчальний заклад, створюються в усіх закладах освіти різних типів і форм власності. Піклувальна рада – це орган самоврядування. Положення про піклувальну раду кожний загальноосвітній навчальний заклад розробляє на основі типового положення. Метою діяльності ради є забезпечення доступності загальної середньої освіти для всіх громадян, задоволення їх освітніх потреб, залучення широкої громадськості до вирішення проблем навчання і виховання.

Піклувальна рада повинна взаємодіяти з іншими органами самоврядування навчального закладу з питань функціонування та розвитку закладу освіти, але їх компетенції та функції не повинні дублюватися; представник піклувальної ради може брати участь у роботі інших органів самоуправління загальноосвітнього навчального закладу з вирішальним голосом відповідно до його повноважень під час розгляду питань, які входять до компетенції піклувальної ради.

До складу піклувальних рад навчальних закладів увійшли голови сільських рад, директори підприємств, установ, закладів освіти, товариств, фірм, приватні підприємці, медичні працівники тощо. Піклувальні ради стали дієвою допомогою у вирішенні актуальних проблем розвитку шкіл області, навчання та виховання учнів; вони беруть активну участь в обговоренні питань організації навчально-виховного процесу, проведенні круглих столів, залучаються до участі у роботі загальношкільних батьківських зборів; вони нагороджують грамотами та цінними подарунками переможців і призерів всеукраїнських учнівських олімпіад з базових предметів, всеукраїнських та міжнародних конкурсів. Завданням піклувальних рад є турбота про дітей, яким батьки не приділяють належної уваги. У цьому напрямі співпрацюють адміністрації шкіл та піклувальні ради. Піклувальні ради надають суттє-

ву матеріальну допомогу в організації та проведенні ювілейних свят, ремонтних робіт у загальноосвітніх навчальних закладах, у поповненні фонду науково-методичної літератури. З метою здійснення патріотичного та естетичного виховання учнів та підтримки піклувальних рад у багатьох районах Київської області проведені екскурсії до міст Канева, Києва, у село Пирогово тощо.

Вивчаючи досвід роботи закладів освіти Київської області, вважаємо, що піклувальні ради вміють визначати цілі та завдання, стратегію своєї діяльності та тактику взаємовідносин з адміністрацією школи, планувати роботу й аналізувати отримані результати. Але у створенні та діяльності піклувальних рад у загальноосвітніх навчальних закладах області існують певні проблеми. Найбільш поширеними серед них є такі: формальне створення таких органів, введення до статутів шкіл положень про діяльність піклувальних рад, що суперечить чинному законодавству, дублювання складу та роботи піклувальної ради, батьківського комітету, ради закладу освіти, недостатня обізнаність директорів шкіл із нормативно-правовими актами, що регламентують діяльність таких рад.

У новій освітній парадигмі акцентується увага на демократизації стосунків "учитель – учень" та активному залученні батьківської громадськості до співпраці із загальноосвітнім навчальним закладом.

Розробляючи концепцію та статут закладу освіти, кожен керівник школи повинен враховувати, що діяльність загальноосвітнього навчального закладу організовується на засадах демократизму, гуманізму, на поєднанні державного управління та громадського самоврядування, впровадженні колегіального стилю управління закладом освіти. Ефективна взаємодія адміністрації школи, батьків та учнів залежить від усвідомлення, планування, координації вказаних дій директором закладу освіти.

Основними формами співробітництва з батьками, які впроваджуються у практику роботи загальноосвітніх навчальних закладів, є батьківські збори груп, які проводяться, зазвичай, у діалогічній формі; засідання батьківського комітету або спільне засідання адміністрації школи та батьківського комітету; участь батьків у педагогічних, методичних та виховних заходах (написання науково-дослідних праць, організація екскурсій, зустрічей, випускних вечорів); проведення щорічного дня відкритих навчальних та позанавчальних занять для батьків; анкетування батьків з актуальних питань навчання та виховання.

Взаємодія адміністрації школи з учнями має ґрунтуватися на повазі до особистості кожного учня, захисті його прав та демокра-

тичних свобод, на вимогливості та контролі за психологією стосунків в учнівських колективах, підтримці та допомозі в діяльності учнівських лідерів.

Основними формами співробітництва адміністрації школи з учнями є такі: загальні збори школярів; спільні засідання адміністрації школи та органів учнівського самоврядування з питань організації навчально-виховного процесу; делегування адміністрацією учнівським лідерам деяких повноважень: контроль за дисципліною, організованим початком навчального дня, проведення дня учнівського самоврядування; анкетування учнів з актуальних питань шкільного життя, вибору профілю навчання, запровадження курсів за вибором тощо.

Враховуючи загальні тенденції модернізації освіти, однією із суттєвих складових проведення цих реформ у кожному навчальному закладі вважаємо формування соціального партнерства учасників шкільної освіти: вчителів, учнів, їхніх батьків. У сучасних умовах неможливо обійтися без підтримки батьківської громадськості, шефів, тому роль батьківських комітетів, піклувальних рад у загальноосвітніх навчальних закладах є ключовою в державно-громадському управлінні сучасною школою.

IV. Висновки

Державно-громадське управління полягає в діяльності його суб'єктів за двома напрямками: перший – забезпечення функціонування освітньої сфери: участь у підготовці, прийнятті та реалізації нормативно-правової бази; взаємодія державних органів і громадських об'єднань та організацій, які сприяють гармонізації, гуманізації та громадсько-правовому закріпленню різноманітних організаційних та організаційно-правових форм взаємовідносин учасників навчального процесу; стимулювання участі й залучення в освіту коштів юридичних та фізичних осіб; другий – передбачає розвиток системи освіти; розроблення та реалізацію відповідних програм, які спрямовані на її модернізацію; вдосконалення змісту, форм і методів освітньої діяльності; підготовку, прийняття і введення в дію нормативних документів щодо стимулювання діяльності закладів освіти та органів управління ними.

Державно-громадське управління освітою можна представити як інтеграцію трьох напрямів роботи: 1) демократизації діяльно-

сті органів державної влади та управління освітою; 2) розвитку асоціацій учасників освітньої діяльності (професійні асоціації педагогів, органи учнівського та батьківського самоуправління всіх рівнів); 3) організації громадських органів управління освітою.

Упровадження в життя державно-громадської моделі управління повинно передбачати створення і забезпечення активної участі в управлінні школою таких представників, як: піклувальної ради; ради школи; батьківського комітету; адміністрації школи; педагогічної ради; органів учнівського самоврядування.

Література

1. Бочкарёв В.И. Государственно-общественное управление образованием: каким ему быть? / В.И. Бочкарёв // Педагогика. – 2001. – № 2.
2. Єльнікова Г. Теоретичні підходи до моделювання державно-громадського управління / Г. Єльнікова // Директор школи. – 2003. – № 40–41.
3. Закон України “Про загальну середню освіту” від 13 травня 1999 р. № 651–XIV // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1999. – № 28. – Ст. 230.
4. Закон України “Про освіту” від 23 травня 1991 р. № 1060–XII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1991. – № 34. – Ст. 451.
5. Інструкція повітовим відділам народної освіти та шкільним закладам // Пролетарська освіта. – К., 1920.
6. Кремень В. Державно-громадська модель управління освітніми змінами / В. Кремень // Директор школи. – 2001. – № 4.
7. Національна доктрина розвитку освіти : Указ Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347/2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
8. Освітній менеджмент: навч. посіб. / за ред. Л. Даниленко, Л. Карамушки. – К. : Шкільний світ, 2003.
9. Положення про середній загальноосвітній навчальний заклад : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 червня 2000 р. № 964 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
10. Сушко С. Сучасні моделі управління гімназією / С. Сушко // Директор школи, гімназії, ліцею. – 2003. – № 3.

УДК 32:303.446+323+321:342.4

ПОЛІТИЧНА МОДЕРНІЗАЦІЯ ЯК ЧИННИК ЛЕГІТИМАЦІЇ ПОЛІТИЧНОЇ ВЛАДИ

Козенко Р.В.

здобувач Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

The article considers certain aspects of political modernization within the context of the challenges of legitimating political power in Ukraine. Political transformation specificity is stipulated, in the first turn, by common features of democratic transit for the countries of former socialist community.

Анотація

У статті розглянуто деякі аспекти політичної модернізації в контексті проблем легітимації політичної влади в Україні, питання специфічного характеру політичної трансформації, зумовленої загальними рисами демократичного транзиту щодо країн колишнього соціалістичного табору.

Ключові слова

Легітація, трансформація, політична модернізація.

I. Вступ

Розглядаючи сучасний політичний розвиток української держави можна констатувати, що на цьому історичному етапі Україна разом з іншими колишніми комуністичними державами переживає кардинальні зміни, пов'язані з переходом до демократії.

Складність перехідних процесів, що відбуваються в посткомуністичних країнах, з особливою наочністю демонструють суперечливий, украй неоднозначний характер суспільно-політичного розвитку на стадії переходу від тоталітаризму до демократії.

Тому дуже важливо з'ясувати, що сприяє відносно стійкій рівновазі суспільства перехідного типу, яким чином можна визначити природу і спрямування політичних процесів, що відбуваються в ньому.

Проблема політичної модернізації знайшла своє відображення в працях таких авторів, як С. Хантингтон, Ф. Шміттер, О'Доннел, Х. Лінц, Х. Ортега-і-Гассет, З. Бжезінський, серед вітчизняних учених можна відзначити В. Цветкова, І. Кресіну, О. Катгоренко, О. Новакову, В. Васовича, А. Никитченко та інших.

Проте, незважаючи на достатню кількість робіт із цієї теми, деякі напрями вимагають подальших досліджень, зокрема це стосується тих країн, де процеси політичної модернізації ще не закінчилися.

II. Постановка завдання

Метою статті – розглянути особливості політичної модернізації як чинника легітимації політичної влади та її прояви в Україні.

III. Результати

Розглядаючи політичну модернізацію в Україні, слід зазначити, що така модернізація і розвиток відкритості державної влади передбачають:

- визначення та здійснення стратегічних завдань розвитку країни, зміцнення її економічної та національної безпеки;
- розширення повноважень та підвищення відповідальності Парламенту України з метою формування професійного дієздатного уряду і здійснення ним програми діяльності. Верховна Рада має право як призначати, так і звільняти Прем'єр-міністра, а також затверджувати весь склад уряду;
- чітке визначення повноважень уряду та підвищення його відповідальності за стан справ в економічній, соціальній, гуманітарній та зовнішньополітичній сферах;
- забезпечення прозорості діяльності судових органів, їх реальної незалежності від владних та фінансових впливів;
- здійснення адміністративної реформи та реформи органів самоврядування;
- запровадження жорсткої системи контролю за використанням державних коштів [3].

Суспільно-політична практика свідчить про існування досить складних перешкод на шляху якісної трансформації української держави відповідно до загальносвітових і внутрішніх вимог. Недоліки української урядової системи багато в чому пов'язані з пережитками радянського режиму, які були лише частково та формально перетворені. Провідною рисою української адміністрації було її перешкоджання здійсненню реформ. До того ж і Конституція 1996 р. залишила невирішеними багато складних проблем. Серед них:

- "напівпрезидентська" система – досить слабка та фрагментарна для ефективного державного управління під час докорінних перетворень політичної системи;
- складність, запутаність та дублювання головних політичних інститутів, що при-

зводить до зниження продуктивності інституціональної компетентності;

- надмірна централізація процесу прийняття рішень, навіть регіонального та місцевого характеру [3].

Як зазначає професор О.В. Новакова, політична модернізація в сучасних умовах передбачає введення нової системи державного управління. До ключових характеристик такого нового управління відносяться:

- участь (усі громадяни мають право голосу в прийнятті рішень прямо або за посередництвом політичних інститутів, що представляють їх інтереси; така широка участь будується на свободі асоціацій та слова, а також на здатності до конструктивного діалогу);
- верховенство права (чіткість й об'єктивність правових структур, особливо тих, що захищають права людини);
- прозорість (свобода інформації, її повнота й доступність для всіх, хто в ній зацікавлений);
- своєчасне реагування (всі інститути задовольняють вимоги громадян);
- орієнтація на згоду (створення балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу з метою визначення, що найкраще відповідає потребам групи і якими засобами цього слід досягати);
- справедливість (усі громадяни мають можливість підвищити рівень свого добробуту);
- результативність і дієвість (максимально ефективне використання ресурсів для задоволення потреб громадян);
- підзвітність (уряд, приватний бізнес та структури громадянського суспільства підзвітні громадськості та інституційним носіям прав);
- стратегічне бачення (лідери та громадськість ураховують довгострокові перспективи управління та розвитку особистості і чітко визначають ті заходи, які необхідні для їх реалізації) [2].

За більшістю цих ознак можна констатувати наявність кризи політичної влади в сучасній Україні. Ця проблема включає в себе декілька аспектів. Необхідно уточнити, що легітимність влади в широкому значенні означає відповідність існуючої влади соціальним нормам (правовим, релігійним, моральним тощо), які укорінені в суспільній свідомості. Також треба враховувати, що відповідність факту існування, процедур формування, персонального складу та характеру діяльності певної політичної влади законам держави та нормам міжнародного права – це лише формальна складова проблеми легітимності. Не менше значення має безпосередня підтримка владного курсу населенням, внутрішній консенсус влади та громадян.

В українському суспільстві сьогодні наявні ознаки кризи легітимності різних класичних типів (за класифікацією М. Вебера). Більшість дослідників та представників опозиційного табору констатують падіння рівня харизматичної легітимності Президента України В. Ющенка. Ознаками цієї кризи є звинувачення в корумпованості близького оточення Президента, відсутність помітних позитивних змін у суспільному розвитку, масштабних результативних дій. Усе це вносить суперечності в харизматичний імідж В. Ющенка, робить його незрозумілим для простих громадян і, відповідно, підриває довіру.

Характерною особливістю політичного життя в Україні є недостатня легітимність усіх політичних інститутів, тобто структурна легітимність. Це можна пояснити тим, що виникнення та розвиток політичних інститутів проходили в Україні не органічно, не в результаті боротьби громадян за свої права, а як наслідок зовнішніх процесів та завдяки формуванню “зверху” в інтересах порівняно вузького кола правлячої еліти.

Неефективність діяльності демократичної влади, нездатність забезпечити стійке економічне зростання та підвищення рівня доброту громадян знижують її функціональну легітимність. У цілому досвід сучасних демократичних транзитів показує, що основна загроза новим демократіям полягає в низькому рівні ефективності. Виникає така негативна закономірність: низька ефективність демократичної системи обумовлюється неефективністю політичних рішень, що приймаються керівництвом держави, а недостатня легітимність правління не дає владі змоги діяти ефективно, уникаючи популізму [1, с. 110]. Соціологічні опитування, що проводилися у жовтні 1998 р. Українсько-американським центром стратегічних досліджень, показали, що громадяни України невдоволені владою в цілому; більше ніж у 70% населення сформувався переконання, що основні інститути суспільства діють не на користь народу, їх очолюють корумповані та професійно не підготовлені лідери, яким не можна довіряти [4, с. 31–35].

Функціонування в Україні формальної демократії не привело до помітного поширення політичної культури та формування реальної внутрішньої легітимності влади. Відчуття безпорадності у відносинах з владою в пострадянському просторі набагато гостріше, ніж у західних країнах. В Україні та Росії лише 8–9% громадян вважають, що мають можливість впливати на уряд, який виступає від їх імені. У Великобританії 25% громадян вважають, що “певним чином впливають на рішення уряду”, а в США 50% населення переконані, що справляють деякий вплив на владу. Дослідження показу-

ють, що українці та інші громадяни пострадянських країн не тільки скептично ставляться до своєї можливості впливати на владу, а й вважають, що зараз у них менше впливу, ніж за радянських часів, що влада стала менш чесною та справедливою до своїх громадян [5, с. 28].

Можна констатувати наявність досить глибокої кризи легітимності української влади, яка особливо яскраво виявилася під час президентських виборів 2004 р. та парламентських 2006 та 2007 рр. Про неї свідчили такі явища:

- а) різке посилення діяльності опозиційних сил;
- б) постійне порушення правлячим режимом правил політичної гри;
- в) невміння та небажання влади спілкуватися з народом, пояснювати сутність своєї політики;
- г) значне поширення таких соціальних захворювань, як корупція, злочинність, зростання безробіття, зниження рівня життя.

З метою подолання визначених негативних явищ необхідно розробити механізми взаємодії влади та громадян, алгоритм внутрішньої легітимізації української влади. На основі класичних та сучасних досліджень можна запропонувати такі його складові.

Конституційний напрям – внесення змін до Конституції України, необхідних для трансформації системи територіальної організації влади та проведення реформи адміністративно-територіального устрою України, зокрема:

- утвердження територіальної громади як низової ланки адміністративно-територіального устрою;
- визначення нового адміністративно-територіального поділу як просторової основи місцевого самоврядування;
- утворення виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування на регіональному та локальному рівнях;
- перетворення місцевих державних адміністрацій з органів виконавчої влади загальної компетенції на органи спеціальної компетенції шляхом закріплення за ними тільки тих функцій, що не можуть бути передані органам місцевого самоврядування (громадська безпека, ліквідація наслідків стихійних лих, боротьба зі злочинністю, управління державною власністю на місцях, контрольно-наглядові функції за додержанням Конституції та законів України тощо);
- запровадження трирівневої системи територіально-адміністративного поділу та трьох типів самоврядування – регіонального, локального та самоврядування на рівні територіальної громади;

- проведення виборів до органів місцевого самоврядування того ж року, що й вибори Президента України та Верховної Ради України;
- надання замість існуючого права територіальної громади самостійно вирішувати проблеми на місцевому рівні гарантованої можливості реалізувати ці права;
- закріплення положення, що органи місцевого самоврядування повинні мати власні бюджети.

Організаційно-правові напрями:

- формування нової законодавчої основи для органів місцевого самоврядування шляхом прийняття Муніципального кодексу (Кодексу місцевого самоврядування), до якого входять такі Закони України: “Про загальні засади територіальної організації влади”, “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про засади матеріального і фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні”; “Про самоврядування територіальних громад”; “Про організацію виконавчої влади та місцевого самоврядування в районі”; “Про організацію виконавчої влади та місцевого самоврядування в області”; “Про місцеві вибори”;
- позбавлення статусу самостійних адміністративно-територіальних одиниць такі населені пункти, які перебувають під юрисдикцією органів місцевого самоврядування інших адміністративно-територіальних одиниць. Відповідно, статус самостійного суб’єкта місцевого самоврядування втрачають територіальні громади цих населених пунктів (включно з районами в містах із районним поділом);
- розробка та прийняття законів про комунальну власність, муніципальну міліцію, регіональні рахункові палати, проведення державно-правових експериментів із питань регіонального розвитку;
- приведення у відповідність до нових вимог кадрового забезпечення територіальних органів влади, державних службовців місцевої виконавчої влади та муніципальних службовців органів місцевого самоврядування;
- розробка технологічної карти розподілу повноважень та сфер діяльності між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на регіональному, локальному та низовому рівні, проведення центральними органами виконавчої влади обстеження соціально-економічного становища регіональних, локальних та низових спільнот і визначення порядку їх реорганізації.

Інституційні напрями включають:

- формування нової інституційної бази територіальної організації влади;

- створення Національної ради регіонального розвитку при Президенті України, завданням якої є забезпечення збалансування національних та територіальних інтересів, підготовка рішень у галузі регіональної політики, координація діяльності міністерств, відомств, наукових закладів, спеціальних фондів, державних компаній у сфері регіонального розвитку, підготовки кадрів;
- організацію Комітету регіонального розвитку при Кабінеті Міністрів України, який забезпечує розробку правових і нормативних документів, взаємодію з регіональними структурами територіального розвитку, установами неконцентрованої державної влади, що відповідають за окремі напрями роботи в сфері регіонального розвитку в рамках своїх міністерств, контрольно-наглядову діяльність за реалізацією делегованих повноважень на територіях, інформаційно-аналітичну діяльність уряду в сфері регіонального розвитку;
- зміну статусу і порядку формування обласних та районних рад. При цьому, районні, обласні ради мають набути статусу представницьких органів регіональної та локальної спільноти й обиратися населенням відповідної території на основі рівного виборчого права громадян; зміну порядку формування сільських, селищних, міських рад, складу та порядку формування їх виконавчих органів. Зокрема, до складу виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад доцільно включати лише заступників сільського, селищного, міського голови, керівників відділів та управлінь і керуючого справами, які одноосібно призначаються відповідним головою;
- створення в системі місцевого самоврядування спеціального правоохоронного

формування – муніципальної міліції, яка б контролювала виконання рішень органів місцевого самоврядування та реалізацію повноважень місцевого самоврядування в галузі забезпечення законності, правопорядку, охорони прав і законних інтересів громадян.

IV. Висновки

Отже, політична модернізація в сучасних умовах передбачає введення нової системи державного управління. Необхідно розробити механізми взаємодії влади та громадян, алгоритм внутрішньої легітимізації української влади.

Література

1. Ачкасов В. Легитимация власти в условиях трансформации: случай России / В. Ачкасов // Вестник аналитики. – 2004. – № 2(16). – С. 110–119.
2. Новакова О.В. Авторитарна і демократична моделі політичної модернізації / О.В. Новакова // Політичний менеджмент. – 2006. – Спец. випуск. – С. 82–91.
3. Новакова О.В. Політична модернізація та розвиток демократичних процесів у сучасній Україні: монографія / О.В. Новакова. – Луганськ: Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2006. – 216 с.
4. Рудич Ф.М. Много ли власти нужно власти? (Украина в контексте трансформации политических систем в странах СНГ и Балтии, Центральной и Восточной Европы): учеб. пособ. для студ. вузов / Ф.М. Рудич; Институт политических и этнонациональных исследований НАН Украины; Киевский ин-т туризма, экономики и права. – 2-е изд., перераб. и доп. – К.: Довіра, 1999. – 199 с.
5. Уайт Ст. Еще раз о посткоммунистической транзитии / Ст. Уайт // Социс. – 2003. – № 11. – С. 23–31.

УДК 658.1:338.6

СУЧАСНІ МЕХАНІЗМИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Колосюк А.А.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The author explores the regional models of economic development of the state, model of economic development in the developed countries and countries which develop, their advantages and failings, and also an essence and features of regional asymmetry in the article.

Анотація

У статті автором досліджено регіональні моделі економічного розвитку держави, мо-

делі економічного розвитку в розвинутих країнах та країнах, що розвиваються, їх переваги й недоліки, а також сутність та особливості регіональної асиметрії.

Ключові слова

Модель, регіональна політика, регіональний розвиток, вирівнювання, регіональна асиметрія, регіональне планування.

I. Вступ

Механізми регіонального розвитку держави можна розглядати через процес моделювання. Він означає, з одного боку, селектування великих за обсягом змістовних одиниць відповідного об'єкта, які разом узяті утворюють його глибинну суть, а з іншого – стратегія і тактика макро- і мікрорегулювання спрямовані на усунення тих зв'язків, які погіршують існуючі взаємовідносини між окремими елементами системи, що врешті-решт може призвести до її руйнації. Таким чином, економічна модель містить у собі старі якості існуючої до цього парадигми та деякі нові, які суспільство збирається їй задати з метою оптимізації існуючих порядків і правил регулювання чи дерегулювання відповідних економічних пропорцій.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити сучасні механізми регіонального розвитку України.

III. Результати

Комплексний підхід до проблеми ефективного державного регулювання регіонального розвитку став методологічною основою багатьох досліджень, результати яких викладені в працях вітчизняних науковців: О.М. Алімова, О.І. Амоші, І.В. Багрової, С.О. Білої, Д.П. Богині, В.Г. Бодрова, В.М. Гецця, С.Г. Дзюби, М.І. Долишнього, В.А. Ткаченка, М.В. Шаленка та ін.

Використання апарату дослідження та отримані висновки й пропорції дають змогу чітко реалізувати галузевий принцип проектування (моделювання), що здобув значного поширення.

В сучасній економіці виділяють такі моделі:

1) глобальні (національні) економічні, які передбачають відповідний механізм та інструментарій регулювання макроекономічних пропорцій;

2) математичні (чи логіко-математичні) включають такий апарат, що дає змогу значно краще, ніж за допомогою традиційних інструментів, ідентифікувати те чи інше соціально-економічне явище;

3) прогнозні, які за рахунок використання селективних механізмів, інструментів та дослідного апарату попередніх моделей дають можливість із високим рівнем достовірності передбачити темпи розвитку та кінцеві результати відповідних змін у соціально-економічному житті суспільства.

У дослідженнях регіональних явищ використовують моделювання на трьох рівнях, першим із яких є методологічний. На нашу думку, регіональна модель у глобальному розумінні являє собою систему механізмів та інструментів національного й наднаціонального регулювання територіальних асиметрій з метою досягнення тих пропорцій, що вважаються найбільш оптимальними на

певному етапі розвитку країн чи їх угруповань.

Практичним утіленням (реалізацією) тих чи інших регіональних моделей може бути регіональна політика, яка формується державою на основі домінуючої на конкретний період національної соціально-економічної моделі. З огляду на це, можна зробити висновки, що регіональна модель може розглядатися як частина національної, а тому механізми та інструменти її реалізації будуть тісно пов'язані з методами регулювання пропорцій, що обумовлені конкретними особливостями домінуючої в країні парадигми. Їх можна поділити на п'ять груп.

1. Ліберальна, неоліберальна чи приватно-корпоративна. Характерна для англосаксонських країн (США, Австралія, Нова Зеландія). Їй притаманні: низька питома вага державної власності, державного бюджету в структурі ВВП, законодавче забезпечення максимальної свободи суб'єктів ринку.

Недоліки: неоднорідність суспільства, значна диференціація доходів громадян, обмежена доступність широких верств населення до соціальних благ.

Переваги: висока динаміка розвитку, гнучкість господарства щодо пристосовування до нових економічних умов.

Головними проблемами, які стоять перед регіональною політикою в цих країнах є конвергенція поляризованих за рівнем соціально-економічного розвитку регіонів, обмеження зростання мегаполісів, регулювання міграцій між містами та селами, міжрегіональна кооперація, реструктуризація старопромислових регіонів тощо.

Нерідко таку модель називають децентралізованим федералізмом. Найбільш рельєфно вона виявила себе в США та Австралії. Наприклад, у США існує розгалужена система місцевого самоуправління, що включає 50 штатів та автономних округів, які, у свою чергу, складаються з графств, муніципалітетів міст, борроу, вілліджей, таунів, тауншипів, спеціальних округів, шкільних округів. У всіх регіонах діють різного роду представництва центральної влади, що не підпорядковані регіональним адміністраціям [4].

Регулювання регіонального розвитку, а отже, й регіональна політика в США суттєво відрізняються від інших країн світу, передусім європейських. Якщо в Європі вже не одну сотню років працюють над проблемою територіальних диспропорцій, то у Сполучених Штатах почали активно займатися внутрішньостатівськими асиметріями лише в 60–70 рр. XX ст. з прийняттям федеральних законів, що мали на меті виконання деяких загальнодержавних програм. Серед них слід зазначити такі закони: "Про суспільні роботи та економічний розвиток" (1965 р.),

який визначив механізми та інструменти державної підтримки депресивних регіонів; "Про міжурядове співробітництво" (1968 р.), що закріпив розподіл повноважень між федеральними та місцевими органами влади.

На відміну від багатьох інших країн, регулювання регіонального розвитку в США є децентралізованим. Спеціалізованим федеральним органом умовно можна вважати Адміністрацію економічного розвитку, що входить до складу Міністерства торгівлі. Її діяльність в основному зорієнтована на реалізацію програм розвитку відсталих та депресивних регіонів та створення в них округів економічного розвитку, зон підприємництва тощо. Іншими організаціями, відповідаєльними за регіональну політику в країні, є Управління з розробки політики й Адміністративно-бюджетне управління при президенті країни, Федеральна консультативна рада з економічного розвитку, Комісія з торгівлі між штатами. Крім цього, і сам президент США має відповідні повноваження щодо розробки та розгляду федеральних програм та проектів [4].

Подібною до США є регіональна модель в Австралії, хоча вона має й деякі відмінності. Штатів тут налічується лише 6 та 2 автономні округи. Значна частина ВВП виробляється на східному узбережжі країни, головним чином у мегаполісах – Сідней, Мельбурні. Решта ж території, за винятком 5–10 міст, являє собою аграрну чи ресурсну зони. Значна частина території країни (головним чином пустельна) є незаселеним регіоном. Провідним інститутом регіонального регулювання в країні є Комітет по містах, на який покладено обов'язки здійснювати просторове планування. Додаткові функції щодо регулювання розвитку територій країни покладено на Адміністрацію з розвитку Південно-Західного регіону, Великого Півдня, Середнього Заходу.

2. Соціальне ринкове господарство (соціально орієнтована економіка). Притаманна для країн – членів ЄС, Канади та Ізраїлю. Інколи її називають соціал-демократичною (соціал-ліберальною) моделлю. Характерним для неї є перерозподіл доходів приватного сектора через податкову систему. Частка держбюджету у ВВП перевищує 50%, розвинута система соціальної підтримки, регулювання трудових відносин здійснюється не на рівні підприємств, а на національному. Нерідко соціальні складові переважають у функціонуванні господарського комплексу (шведська модель), що може в довготерміновій перспективі призвести до зниження ділової активності та відпливу інвестицій. До недоліків слід віднести також високий рівень безробіття, дефіцит державного бюджету, низьку ефективність державного підприємства. У сучасному Європейсько-

му Союзі відбувається процес конвергенції (зближення) соціальних моделей, коли найменш розвинуті країни намагаються підтягнути свої показники до середнього рівня по ЄС, а найбільш успішні – зменшити витрати на деякі соціальні потреби, які ще десять років тому визнавалися як основні.

3. Азіатсько-тихоокеанська модель (Японія, Південна Корея, Тайвань, Сінгапур) полягає у рідкісній гармонізації інтересів підприємців та держави, експортній орієнтації економіки та орієнтації фірм на довготермінову перспективу. Крім цього, азіатсько-тихоокеанській моделі притаманні дух колективізму та патерналізму на виробництві, посилений вплив на суспільне відтворення людського фактора, наявність високоінтегрованих форм швидкого економічного зростання (кейрецу, чеболей), за допомогою яких держава намагається всіляко підтримати вітчизняні компанії. До середини 90-х рр. XX ст. успіхи країн цього регіону називали "азіатським дивом", однак економічна криза кінця 1990-х рр. суттєво вплинула на прогнози подальшого економічного зростання.

До недоліків слід віднести прояви злиття інтересів держави та приватних корпорацій, що веде до виникнення природних монополій, закритість внутрішнього ринку, обмеженість соціальних гарантій, доволі велику тривалість робочого тижня тощо.

4. Соціалістична модель представлена невеликою кількістю країн (Куба, В'єтнам, Північна Корея). Планова економіка, що панувала в них, призвела до значних спотворень у виробництві та розподілі, вичерпала екстенсивний шлях розвитку господарства і спричинила низьку конкурентоспроможність національної економіки. Умовно до цієї групи можна віднести Китай, хоча зміна форм власності (точніше їх розмаїття) говорять про те, що в цій країні сформувалася досить оригінальна, відмінна від інших модель соціально-економічного зростання.

Досить показовим при цьому є досвід регіонального регулювання в КНР, яке тривалий час базувалося на використанні традиційних для соціалістичної економіки методів: пріоритетного заселення західних регіонів, більш раціонального розселення, випереджального розвитку базових галузей виробництва (вугільна промисловість, чорна металургія, основна хімія). Починаючи з кінця 1990-х рр., ситуація почала поступово змінюватися через відкриття вільних (спеціальних) зон економічного розвитку. Спочатку це була східна (приморська) частини КНР, але згодом відповідні формування поширилися й на інші території. Введення додаткових пільг іноземним компаніям, що працюють на внутрішніх (депресивних) територіях, стимулювало подальший розвиток останніх.

5. Пострадянська модель. В економічному плані вона являє собою конгломерат як ринкових моделей управління регіональним розвитком, так і традиційних соціалістичних, пов'язаних з активним адмініструванням, спрямуванням розвитку окремих територій та значними дотаціями з боку федеральних бюджетів депресивним регіонам та їх групам. Найпроблемнішим при цьому виступає відхід від традиційних механізмів й інструментів регулювання, завдяки яким бідні регіони ставали все біднішими, а багаті – багатшими. Досить показовою при цьому виявилася Російська Федерація, де можна чітко прослідкувати значну поляризацію соціально-економічного розвитку різних за розміром таксономічних одиниць. Уже в другій половині 1990-х рр. у цій країні чітко визначилося лідерство та аутсайдерство серед основних регіонів.

Російський дослідник О. Гранберг [1] запропонував доволі широкий вибір дослідних моделей для їх застосування на різних рівнях регіональної таксономії. Внаслідок цього можна виокремити з них три групи, що базуються на використанні різного методичного апарату, і такі, що мають на меті різні цілі застосування.

1. Моделі окремого регіону, а саме:
 - а) модель міжгалузевих матеріальних зв'язків;
 - б) модель міжгалузевих залежностей цін і доданої вартості;
 - в) міжгалузєва залежність кінцевого попиту та доданої вартості;
 - г) міжгалузєві моделі регіону з відкритими зовнішніми зв'язками;
 - д) оптимізаційні моделі;
 - е) регіональні економетричні моделі;
 - е) укрупнені моделі функціонування економіки регіону.
2. Моделі розміщення:
 - а) моделі транспортування вантажів;
 - б) моделі розміщення виробництва;
 - в) моделі міграції населення.
3. Міжгалузєві моделі національної економіки:
 - а) міжрегіональний міжгалузєвий баланс;
 - б) оптимізаційні міжрегіональні моделі;
 - в) модель економічної взаємодії регіонів.

Запропонована схема моделювання розвитку регіонів, без сумніву, є цікавою і змістовною, проте значна її частина могла бути використана лише за умов існування єдиного народногосподарського комплексу та планового управління ним. Для міжнародної економіки важливе значення мають лише декілька з наведених вище моделей: 1 г; 1 д; 1 е; 2 в; 3 б (за умов включення до останньої не тільки ендегенних, а й екзогенних складових).

Названі вище підходи мали на меті розроблення загальнодержавної гіпермоделі державного регулювання регіональних моделей і в ряді випадків лише пристосовували відомі західні розробки. Наприклад, модель лауреата Нобелівської премії В. Леонтьєва “витрати – випуск” широко використовувалась у радянській регіональній науці, проте реального ефекту вона не давала, тому що не мала у своїй основі ринкових механізмів та інструментів макроекономічного регулювання.

Найбільш вживаними в західній економіці аналітичними моделями ідентифікації регіонального розвитку, що були покладені в основу багатьох сучасних розробок, виявилися такі.

1. Модель економічного зростання Гаррода – Домара, яка безпосередньо впливає з кейнсіанської теорії. Основна увага в ній приділяється економічній стабільності й безробіттю, а рівнем її застосування є лише короткостроковий аналіз. Основними проблемами, які розглядає названа вище модель, є три: можливість стійкого зростання; можливість стійкого зростання за умов повної зайнятості; усталеність гарантованого темпу зростання.

2. Модель кумулятивної причинності, заснована на припущенні, що ринкові сили мають тенденцію збільшувати нерівність між регіонами однієї країни. Основним припущенням, яке висуває ця модель, було те, що потік факторів виробництва з регіонів із низькими темпами розвитку до аналогічних із високими завжди змінюватиме його початкову конкурентоспроможність. Важливою перевагою, що отримуватимуть регіони-лідери, буде ефект від агломерації (саме цей ефект виявився доволі разючим у нових зонах економічного зростання – кластерах і технопарках).

3. Модель Манделла – Флемінга, яка показує, що експансіоністський ефект бюджетної і грошово-кредитної політики залежить від прийнятого валютного курсу. За умов того, що існує абсолютна мобільність капіталу, яка зумовлює різний валютний курс, існує значна залежність між обсягами зовнішніх ринків збуту, а також від екзогенних та ендегенних шоків. Важливість цих підходів у системі соціально-економічних наук є надзвичайно високою, передусім тому, що концептуальні підходи нової теорії було покладено в основу сучасної макроекономіки, методології економічної інтеграції, бюджетної, грошово-кредитної та монетарної політики.

Описані вище концептуальні підходи для дослідження регіональної асиметрії покладені в основу розроблення конкретних моделей (індикативних і прикладних) при системному аналізі динаміки розвитку вітчизня-

них і європейських територій різного таксономічного рівня.

Традиційно в економічних науках XIX–XX ст. проблема розвитку таксономічних одиниць і регіональної асиметрії розглядалася з позиції ефективності (неефективності) державної політики соціально-економічного розвитку. Впродовж останніх десяти років ситуація змінилася. Швидкий рух капіталу, створення різного роду інтеграційних угруповань, формування монетарних союзів та введення нової потужної конкурентної щодо долара США колективної валюти європейської монетарної системи (ЄМС) – євро парадоксальним чином позначилося на регіонах різних країн світу, адже коливання співвідношень між курсовою вартістю світових грошей обумовлювало суттєві зміни в обсягах експортно-імпорتنих операцій, а отже, й різні прогнозні варіанти розвитку моноспеціалізованих регіонів і тих територій, які вчасно диверсифікували своє виробництво та структуру зовнішньої торгівлі.

Асиметрія регіонального розвитку багато в чому пояснюється тими коливаннями обмінного курсу, які в середньо- та довготерміновій перспективі можуть провокувати різні види економічних шоків екзогенного та ендогенного характеру. Політика уряду щодо підтримки (чи непідтримки) сталого курсу цих двох валют може стимулювати експорт США до Євросоюзу, чи навпаки Євросоюзу до США, відповідним чином впливаючи на обсяги зовнішньої торгівлі.

Перепади в обсягах зовнішньої торгівлі нерідко спричиняли коливання у валютних курсах. Використання індексу виробничих цін та споживчих цін дають змогу визначити наслідки зовнішньої торгівлі як для країни в цілому, так і для окремих її регіонів зокрема. Розроблений Д. Кларком, Ч. Сав'єром, О. Спрінкелем (D. Clark, C. Sawyer, R. Sprinkle) [3] індекс регіонального курсу долара США дає можливість чітко спрогнозувати обсяги зовнішньої торгівлі цієї країни і, відповідно, рівні змін у виробництві для різних регіонів. Для України, яка знаходиться на кордоні з Європейським Союзом, а її регіони мають обмежену міжнародну спеціалізацію, названа вище різниця в курсах валюти (російські рублі, долари США та євро) в Донецьку, Києві, Львові та Сімферополі може істотно впливати на регіональні ризики експортно-імпорتنих операцій.

Зовнішньоторговельна модель Євросоюзу, згідно з якою експортно-імпорتنі операції між державами-членами становлять близько 60% їх загальних обсягів, з одного боку, спрямована на внутрішнє споживання товарів і послуг, що виробляються в різних регіонах, а з іншого – на захист власного споживчого ринку. Звичайно, наведений вище

графік валютної асиметрії може бути також доповнений геометричною інтерпретацією рівноваги попиту та пропозиції на дворегіональному ринку, яка відома, як модель П. Самуельсона в інтерпретації російського дослідника О. Гранберга [2].

Попри всі наведені теоретико-прикладні підходи до ідентифікації регіональної асиметрії дуже важливим є встановлення пріоритетних показників соціально-економічного розвитку локальних таксонів, які ми згрупували в такий спосіб.

1. Загальні статистичні оцінки: валовий регіональний продукт, валова додана вартість, середній рівень доходів (заробітної плати), рівень безробіття, рівень ПІІ, сальдо внутрішньої та зовнішньої міграції тощо. Всі вони мають бути порівняні з кількістю населення, чисельністю працюючих тощо.

2. Показник синтетичного оцінювання: регіональна асиметрія, коефіцієнт Джині, середнє лінійне відхилення, середнє квадратичне відхилення, коефіцієнт асиметричності, коефіцієнт варіації, розмах варіації.

3. Відносні: пропорційність територіально-галузевих змін, регіональна місткість ПІІ, ефективність ПІІ – Е, останній передбачає встановлення співвідношення між ПІІ та валовим регіональним продуктом.

Проводячи відповідні прикладні дослідження для України, дуже важливим є розроблення адаптаційної методики дослідження й застосування її в нашій країні.

Таким чином, визначення особливостей регіональної асиметрії слід прив'язувати до асиметрії соціально-економічного розвитку ієрархічних таксонів. На індикативному рівні це зводиться до такого:

1. Цілісна аналітична модель дослідження регіональної асиметрії передбачає виконання ряду послідовних дій для розрахунку рівнів регіональної динаміки, до якої відносять прогнозні дані загальних статистичних індикаторів, більш складні синтетичні оцінки, відносні показники та графічні моделі, які, разом узяті, дають можливість провести системну експертизу соціально-економічного становища регіону та розробити оптимальні пропорції стимулювання розвитку депресивних зон.

2. Найбільш важливими для регіонального аналізу в умовах глобалізації світового господарства є показники: коефіцієнт регіональної асиметричності, пропорційність галузево-територіальних змін, ефективність прямих іноземних інвестицій тощо, які дають змогу визначити вузькі місця в розвитку різних територій країни та розробити ймовірні варіанти системної допомоги їм.

3. Сучасна дослідна модель регіональної асиметрії тягнє до розрахунків складних поліструктурних показників, які зараз об'єднують три-чотири індикатори, а в перспек-

тиві їх має налічуватися не менше п'яти–шести, які утворюватимуть у подальшому кластер регіонального аналізу.

Регіональна асиметрія являє собою процес посилення диференціації розвитку локальних і глобальних територій, який відбувається під впливом нерівномірності руху факторів виробництва (передусім капіталу), конкуренції між місцевими, національними фірмами і ТНК, реалізації урядами компліментарної різнорівневої політики зниження диспропорційності різних таксономічних одиниць з метою забезпечення сталості їх подальшого розвитку.

У 90-х рр. XX ст. – на початку XXI ст. відбулися значні зміни в методологічній сутності сучасного (нового) регіоналізму, обумовлені новою диспозицією окремих територій у глобальному конкурентному середовищі. Основними темами вивчення регіональної науки стали: дослідження регіональної конкуренції (конкуренція європейських міст, локальна конкуренція, циклічна сенситивність регіонів), визначення напрямів компліментарного регулювання (регіональне планування, локальне партнерство, стратегія просторового планування), глобально-локальних моделей розвитку та інтеграції (нового регіоналізму, регіонального світу) тощо.

Головна їх мета полягає в необхідності знаходження чітких меж впливу держави, місцевих та наднаціональних структур на регіональний розвиток окремих територій, який, з одного боку, підтримував би депресивні регіони та створював у них можливості для економічного зростання, а з іншого – не заважав розвитку гіперактивних регіонів, що забезпечуватимуть глобальний прогрес у першій чверті XXI ст. Головним теоретичним надбанням світової регіональної науки і практики регулювання територіальної асиметрії став відхід від політики нівелювання, яка у 70–80 рр. XX ст. не тільки не досягла своєї мети щодо рівномірного соціально-економічного розвитку регіонів, а й суттєво зашкодила їй, створивши феномен регіонів-донорів і регіонів-споживачів.

У XXI ст. людство ввійшло із невизначеністю концептуальної суті глобальної парадигми. Провідні науковці світу цей період ідентифікують як передпарадигмальний. У цей час відбувається лише формування галузевих, мегарегіональних і країнових парадигм. Разом з тим серед п'яти найбільш значущих конкурентних парадигм: "регіон як соціум", "інтегральний регіон", "регіон як ринок", "регіон як квазікорпорація", "регіон як квазідержава" – виділяються останні, які уособлюють дві найбільш суперечливі тенденції сучасного розвитку: регіональну локалізацію у вигляді інноваційно-інвестиційних моделей швидко-

го економічного зростання та децентралізацію державного регулювання, яка призводить до посилення локальної асиметрії та обмеження впливу держави та наднаціональних структур на регіональний розвиток. На загальнометодологічному рівні це означає остаточний перехід від неокейнсіанської моделі розвитку до неоліберальної.

Основні моделі розвитку регіонів світу тісно пов'язані із соціально-економічними моделями взагалі і спираються на загальні закономірності переходу країн від парадигми *Homo economicus* до *Homo sociologicus*. Проте світовою економічною наукою визнається, що сьогодні відбувається перехід від неокейнсіанської моделі до неліберальної. Внаслідок чого механізм та інструментарій регіонального регулювання у XXI ст. швидше за все буде представлений широким колом засобів їх реалізації: від моделі децентралізованого федералізму (США, Австралія та ін.), згідно з якою в державному бюджеті передбачається виплата певним штатам дотацій на виконання мінімальних соціальних стандартів, до моделі компліментарної дії наднаціональних, національних та регіональних структур (Європейський Союз), яка поєднує фінансові можливості країн-учасниць для реального подолання територіальної асиметрії за допомогою інвестиційних грантів, податкових пільг, пільгових кредитів тощо.

У країнах колишнього СРСР активно проходить процес формування нової моделі соціально-економічного розвитку, який зумовлений наявністю нових (ринкових) механізмів регулювання пропорцій та існуванням окремих елементів командно-адміністративної системи. Такий симбіоз доволі різномірних елементів управління розвитком не є ефективним у сучасних умовах, через що стає зрозумілим, чому регіональна асиметрія в цих країнах постійно зростає. Найбільш рельєфно вона виявила себе в Російській Федерації, велика територія якої в умовах переходу до ринку доволі швидко поділилася на гіперактивні та гіпердепресивні зони. Використання в державах СНД обмеженого інструментарію: фінансові трансферти територій, відмова від надання бюджетних і податкових переваг, індикативне ранжування територій тощо – поки що не можуть ефективно сприяти процесу регіональної конвергенції.

IV. Висновки

Суттєві зміни, що сталися в глобальній економіці останнім часом, формування нових парадигм регіонального розвитку, а отже, й нових механізмів та інструментів регулювання пропорцій, наочно продемонструвало невідповідність сучасної методики до-

слідження тим змінам, що відбуваються в суспільстві. Використання застарілого методологічного апарату доволі часто призводило до хибних результатів, тому розробка цілісної системи регіонального моніторингу є нагальною потребою суспільства.

Література

1. Гранберг А. Основы региональной экономики / А. Гранберг. – М.: ГУ ВШЭ, 2000. – С. 132–247.
2. Лавровский Б. Измерение региональной асимметрии на примере России / Б. Лавровский // Вопросы экономики. – 1999. – № 3. – С. 42–52.
3. Clark D.P. Regional exchange rate indexes for the United States / D.P. Clark, C.W. Sawyer, R.L. Sprinkle // Journal of Regional Science. – 1999. – № 1 (39). – P. 149–166.
4. Siebert H. The World Economy / H. Siebert. – Second edition. – London; New York: Routledge, 2002. – P. 245.

УДК 332.822.1

СТАН І НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОГО ВПЛИВУ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ІНФРАСТРУКТУРОЮ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ПІД ЖИТЛОВЕ БУДІВНИЦТВО

Кошева А.М.

аспірант Національної академії державного управління при Президентові України

Annotation

The article is devoted to key problems of the modern domestic development status of the state regulating influence concerning diagnostics, evaluation, problem-solving of municipal infrastructure providing with ground areas for house building in Ukraine and to the retrieval of legal mechanisms concerning advance development of the municipal infrastructure consider the best foreign experience. A number of scientific-practical approaches, applicable for usage in scientific researches and for the information support of public authorities are offered here.

Анотація

У статті розглянуто ключові аспекти сучасного стану державного регулювального впливу щодо діагностування, оцінювання, розв'язання проблем забезпечення комунальною інфраструктурою земельних ділянок під житлове будівництво в Україні, обґрунтовано необхідність пошуку правових механізмів випереджального розвитку комунальної інфраструктури з погляду кращого зарубіжного досвіду. Запропоновано ряд науково-практичних підходів, придатних для використання в науковому дослідженні та з метою надання інформаційної підтримки органам державної влади.

Ключові слова

Земельні ділянки під житлове будівництво, комунальна інфраструктура, державно-управлінський вплив, форми державної підтримки, державні інструменти, механізми, критерії.

І. Вступ

Починаючи з 2001 р., в Україні збільшуються обсяги житлового будівництва за рахунок усіх джерел фінансування: з 5939 тис. кв. м

житла у 2001 р. до 10244 тис. кв. м у 2007 р. [11]. На початку 2008 р. в Україні на квартирному обліку перебувало 1,25 млн сімей та однаків. За 2007 р. лише 17 тис. сімей та однаків одержали житло, що становить лише 1,3% від загальної кількості тих, що були в черзі на житло на початок року. Прослідковується тенденція до зниження кількості осіб, які щороку одержують житло: так у 1990 р. цей показник становив 9,2%, а протягом 2000–2007 рр. він коливався від 1,3 до 1,6% [11]. Зрозуміло, що такий стан формування інституційних меж, норм, обмежень і низькі темпи житлового будівництва не сприяють вирішенню проблеми забезпечення населення житлом.

Проте реалізація масштабних проектів будівництва гальмується через відсутність земельних ділянок під житлове будівництво, *забезпечених комунальною інфраструктурою* [8, с. 59]. Перед тим, як розпочинати будівництво об'єкта чи мікрорайону, необхідно розпланувати його комунальну складову: електро-, тепло-, газо-, водопостачання і водовідведення – вкрай важливі системи життєзабезпечення громадян. Можливості ж існуючих комунальних мереж обмежені, і вони фактично максимально використані зведенням окремих висотних будівель. В Україні на сьогодні в існуючих мікрорайонах міст вільні земельні ділянки, обладнані відповідною інфраструктурою, відсутні. Такий стан справ багато в чому зумовлений тим, що при переході до незалежності наша держава успадкувала численні, раніше не розв'язані проблеми, зокрема: високий рівень зношеності комунальної інфраструктури, відсутність

стратегічних напрацювань щодо модернізації та розширення міських інженерних комунікацій, інженерної підготовки територій під житлове будівництво та послідовності розвитку в цій сфері. Наявні ключові ознаки *системного інституційного вакууму*, коли вітчизняне державне управління щодо аналізованої діяльності розвивається без необхідного й достатнього наукового забезпечення, зокрема з тієї причини, що вітчизняна галузь науки “державне управління” тільки розвивається і не виробила відповідних *механізмів, інструментів, критеріїв* для обґрунтування гарантовано прогресивного розвитку впливу держави в цій сфері. Ні наука, ні практика не мають у своєму розпорядженні *системної логіки діагностування, оцінювання та послідовного розв’язання проблем реалізації управлінського впливу держави* на всі процеси та результати щодо випереджального розвитку комунальної інфраструктури [1; 2; 4; 10].

В Україні не відпрацьовані механізми залучення інвестиційних і кредитних ресурсів на будівництво інфраструктури, і найголовніше те, що й досі відсутнє наукове обґрунтування вирішальної ролі української держави в цій сфері.

Слід зазначити, що нинішній рівень дієвості державної політики в цій сфері не відповідає потребам сучасності щодо створення необхідних і достатніх умов для розвитку житлового будівництва [2; 3]. Отже, ключовою проблемою є необхідність докорінного вдосконалення державно-управлінського впливу на цю сферу через засвоєння й адаптацію до вітчизняних реалій базового комплексу державно-управлінського впливу, який включає в себе обов’язкові складові: планування, прогнозування, моніторинг, аналіз, контроль, моделювання [5, с. 8].

Аналіз останніх досліджень і публікацій, а також розробок попередніх років свідчить, що й досі тільки окремі загальнотеоретичні аспекти державного регулювання розвитку житлової сфери в Україні знайшли безпосереднє відображення в *працях вітчизняних науковців*: В.А. Абизова (розвиток архітектурно-будівельних систем в умовах реформування державної житлової та містобудівної політики); Є.О. Іванової (правове регулювання використання земель житлової та громадської забудови); Ю. Манцевича (вдосконалення практики державного управління з метою пошуку можливих шляхів зниження цін на ринку житла); В. Хрустальова і О. Пономаренко (регулювання розвитку регіональних будівельних комплексів); Є.О. Іванової

(теоретичні й практичні питання правового режиму щодо земель житлової та громадської забудови в містах); В.Г. Бодрова, М.Ф. Івашова, А.І. Воронкова (питання фундаментальних економіко-теоретичних проблем щодо посилення ролі держави та її впливу з метою забезпечення гарантовано прогресивного розвитку господарської діяльності).

При цьому серед *зарубіжних наукових публікацій* також немає відповідних фундаментальних і прикладних праць, придатних для використання при дослідженні саме вітчизняних реалій. Певний інтерес становлять праці російського науковця А.І. Воронкова (з питань світової історії, теорії, практики використання методології модернізованого системного аналізу для посилення ролі держави щодо її впливу на економіку в цілому та її галузі); Т. Сааті (США) (щодо можливостей використання аналітичного планування на макро-, мікро-, субмікрорівнях економіко-господарської діяльності та корекції ролі держави у процесі забезпечення системної логіки розвитку державної політики в певній сфері); Д. Баргмен (Великобританія) (про роль традицій та інституційної послідовності у формуванні реального правового механізму державного впливу на галузі та виробництва, аналіз 50-річного досвіду ефективності державного менеджменту 30 країн світу); Т. Санталайнен, Е. Воутілайнен, П. Поренне, Й. Ніссен (Фінляндія) (про можливості застосування методології системного аналізу, згідно із завданням державного планування та моделювання, використання державою індикативно-директивного планування з метою забезпечення розвитку галузей і виробництв).

Праці зазначених науковців висвітлюють надзвичайно важливі проблеми, але тільки в межах предметних завдань окремих наук. Нагальні вітчизняні проблеми стосовно того, якою має бути компетенція державного регулювання щодо розвитку ефективних організаційних, фінансових, правових механізмів забезпечення земельних ділянок під житлове будівництво комунальною інфраструктурою, залишаються фактично неохопленими ґрунтовними науковими дослідженнями. Немає фундаментальних праць, присвячених зазначеним питанням, і в галузі державного управління. Як результат такого стану наукового забезпечення в Україні, на сьогодні відсутній системний підхід до забезпечення земельних ділянок під житлове будівництво комунальною інфраструктурою; досі не розроблена єдина державна стратегія в галузі житлового забезпечення; індикативно-директивне планування держа-

ви в цій сфері не освоєне і не впроваджене в практику державного управління [3; 5; 10].

Залишаються недослідженими ключові економіко-теоретичні засади послідовного формування в нашій країні реальної інституційної системи державного управлінського впливу на цю сферу та визначення напрямів подальшого власне гарантовано прогресивного державного регулювання розвитку житлового будівництва. Згідно із цим, без удосконалення економічних, правових, організаційних функцій держави випереджальне забезпечення земельних ділянок під житлове будівництво комунальною інфраструктурою неможливе. У трансформаційній економіці нашої країни не створені ні відповідні інституції й організації, ні стратегічні макрорегулятори, сукупність ефективних дій яких дає промислово розвиненим країнам Заходу змогу суттєво обмежити безпосередню регулювальну роль держави в цій сфері, замінивши її реально діючою ринковою, соціально орієнтованою інституційною системою.

II. Постановка завдання

Мета статті полягає в обґрунтуванні наукових, методичних, практичних підходів та рекомендацій, урахування яких необхідне для вдосконалення державного регулювання з метою випереджального забезпечення земельних ділянок під житлове будівництво комунальною інфраструктурою.

III. Результати

Обсяги житлового будівництва в Україні збільшуються, проте вони недостатні для того, щоб реально сприяти збалансуванню попиту та пропозиції на вітчизняному ринку житла. Чи не головною причиною сучасного дефіциту житла є брак територій, підготовлених під житлове будівництво. Території з проведеними інженерними роботами ще за радянських часів досі використовуються для масової забудови житлових масивів. Роботи ж із розширення, оновлення міських інженерних комунікацій та інженерної підготовки територій під житлове будівництво *останнім часом практично не проводились* [8, с. 59]. Це призвело до того, що нових інженерно підготовлених територій у Києві немає. Ситуація в регіонах країни практично така ж, як і в столиці: *дефіцит будівельних майданчиків* додатково посилює дисбаланс між попитом на нове житло та його пропозицією. З огляду на те, що на таку інженерну підготовку в місцевих бюджетах коштів, як правило, не вистачає, а реальні механізми активізації інвестицій на цю діяльність не сформовані, необхідного зростання пропозиції бути не може [5], якщо найближчим часом з боку держави не буде вжито заходів щодо вирішення цієї проблеми.

В Указі Президента України “Про заходи щодо будівництва доступного житла в Україні та поліпшення забезпечення громадян житлом” від 05.11.2008 р. № 1077 зазначено, *що з метою здешевлення будівництва доступного житла* кошти державного та місцевих бюджетів, призначені для будівництва доступного житла, на розвиток інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури відповідного населеного пункту *не використовуються*.

Одним із напрямів поліпшення ситуації в цій сфері є першочергова модернізація комунальної інфраструктури територій, де проводиться реконструкція центральних житлових кварталів міст України. Однак це лише окремі кроки до вирішення проблеми. Разом з тим у процесі модернізації слід дотримуватися принципу компактності при використанні земель для житлової та громадської забудови, враховуючи державні, суспільні та приватні інтереси, стан розвитку населених пунктів тощо, а будівництво здійснювати на планових засадах [4; 6].

Проблемою при забезпеченні земельних ділянок під житлове будівництво комунальною інфраструктурою є *відсутність вираженої державної політики щодо випереджального забезпечення земельних ділянок під житлове будівництво комунальною інфраструктурою*, що уповільнює розвиток житлового будівництва.

Цікавим щодо цього є досвід Російської Федерації [9], де вжито ряд заходів для розв'язання аналогічних проблем у межах федеральної цільової програми “Жилище”, зокрема реалізація *підпрограми щодо забезпечення земельних ділянок комунальною інфраструктурою для житлового будівництва*. Регіональним і муніципальним органам влади, підприємствам житлово-комунального господарства і забудовникам надаються державні гарантії та частково субсидуються відсоткові ставки кредитів (*на умовах співфінансування*) для забезпечення земельних ділянок комунальною інфраструктурою та модернізації комунальної інфраструктури для житлового будівництва. При цьому з метою стимулювання ефективного використання коштів – позик, спрямованих на вирішення зазначеної проблеми, уряд Російської Федерації на сьогодні визнає за доцільне надавати такі державні гарантії не лише органам влади, а й юридичним особам і підприємствам житлово-комунального господарства. При цьому для розширення кола користувачів такими позиками, як застави дозволено використовувати муніципальні та інші землі для отримання

кредитів на будівництво інженерної інфраструктури [9].

Використання таких стимулювальних заходів у формі *державної гарантії* передбачено російським законодавством до впровадження відповідних механізмів залучення коштів приватних інвесторів на ринкових умовах. При цьому, з метою мінімізації інвестиційних ризиків і здешевлення вартості кредитів у Росії використовується інструмент розмежування відповідальності між усіма можливими учасниками процесів і результатів забезпечення земельних ділянок під житлове будівництво комунальною інфраструктурою [9].

Це, на нашу думку, потребує детального вивчення з метою виваженої адаптації до вітчизняних реалій, оскільки містить реальні та доцільні кроки до *поступової орієнтації на ринкові інструментарні засоби* за умови, якщо *гарантом згаданих угод* щодо кредитування виступає саме держава.

Отже, своєчасне розв'язання нагальних проблем України в цій сфері має здійснюватись у єдиній системі діагностування, оцінювання, розв'язання всього комплексу житлових проблем. А це, в свою чергу, може бути реалізоване в рамках *перспективного державного індикативного планування* (як складової розвитку базового комплексу державного управлінського впливу на досліджувану діяльність), яке передбачає формування саме державної стратегії в цій сфері [5], яка визначить головні принципи та механізми державного регулювання на довгострокову перспективу, створивши умови для розвитку ринкових механізмів у цій сфері.

Залучення приватних інвестицій і кредитних ресурсів з метою розв'язання зазначеної проблеми можливе шляхом реалізації цільової державної програми, метою якої буде розвиток комунальної інфраструктури із поступовим створенням легальних механізмів й інструментів державної корекції на шляху формування стійкої системи розвитку комунальної інфраструктури, заснованої на засадах ринкової економіки, котра є найбільш доцільною для країни. Ці фактори, як свідчать досліджені джерела та реальні приклади практичного досвіду, є необхідною умовою *формування виваженої програмно-цільової селекції* з метою розвитку цієї сфери.

Поступове делегування функцій *фінансування будівництва інженерних мереж* приватним структурам, стимулювання їх до легального високотехнологічного обладнання ділянок під забудову інфраструктурою (за власні чи позичені кошти) є здійсненням за

обов'язкової умови, якщо саме держава стане реальним гарантом усіх відповідних угод.

За кордоном, в Україні набуває розвитку девелопмент – спеціалізована ринково-господарська діяльність з облаштування територій під житлове будівництво комунальною інфраструктурою [9]. Цей вид діяльності за умови активізації найближчими роками в Україні стратегічно-індикативного планування може стати системним, що реально сприятиме професіоналізації в досліджуваній сфері [5].

IV. Висновки

Сучасна теорія та практика забезпечення комунальною інфраструктурою ділянок під будівництво в Україні не відповідає вимогам сучасності. Як результат, процеси й наслідки щодо забезпечення комунальною інфраструктурою ділянок під будівництво є вкрай невідповідними (відсутній необхідний рівень розвитку правового, організаційного, мотиваційного поля; немає реальних легальних дієвих механізмів, інструментів, стимулів, санкцій, критеріїв, які б реально сприяли активізації процесу розвитку комунальної інфраструктури під правовим наглядом держави). В Україні досі не розроблена узгоджена система науково-практичних підходів до пошуку вільних ділянок під будівництво, забезпечених комунальною інфраструктурою.

Специфіка економіко-господарських, правових, мотиваційно-організаційних відносин української держави в процесі розвитку комунальної інфраструктури за роки незалежності є вкрай малодослідженою фундаментальною та прикладною наукою, що ускладнює достатнє обґрунтування виявленої суперечності: для розвитку житлового будівництва необхідні вільні ділянки, забезпечені комунальною інфраструктурою, а на сьогодні вони відсутні, а на фінансування забезпечення ділянок під забудову інфраструктурою в місцевих бюджетах не вистачає коштів. Актуальним є вироблення дієвих інструментів, механізмів, санкцій, стимулів для бізнес-структур з метою передачі їм функцій з підтримки і розвитку цієї сфери.

Визначити доцільні пропорції участі держави і бізнесу, механізми впливу на грошово-кредитні, бюджетні, податкові, страхові структури та інвестрегулятори, які забезпечують економічний баланс у трансформаційній економіці, може й повинна держава саме шляхом *глибинного засвоєння і використання на всіх рівнях державного управління методології системного аналізу* і на цій основі провести довгострокове індикативне директивне планування на 10, 20, 50 і більше років (у межах

якого, як показує світовий досвід, повинна формуватись і узгоджена система державних програм щодо). На сучасному етапі доцільно запровадити різноманітні форми державної підтримки будівництва об'єктів комунальної інфраструктури (співфінансування бюджетами всіх рівнів, державні гарантії, субсидії на часткове погашення кредитних ставок тощо) з поетапним зменшенням частки державних коштів. Створення системи ефективних фінансових і організаційних механізмів і формування інституту девелоперів, які будуть спеціалізуватись на інженерній підготовці ділянок під забудову, сприятиме розв'язанню зазначеної проблеми на засадах ринкової економіки.

Результати цього дослідження свідчать, що подальші розвідки доцільно будувати з урахуванням таких ключових напрямів удосконалення державного управлінського впливу на процеси та результати, як:

1. Визначення інституційних меж, обмежень та гарантій держави щодо активізації легальної діяльності в житловій сфері.

2. Аналіз та адаптація прогресивного зарубіжного наукового та практичного досвіду з розв'язання житлових проблем на сучасному етапі.

3. Визначення напрямів подальшої спеціалізації та профілізації підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації фахівців із держуправління з питань, порушених у цій статті.

Література

1. Бергмен Д. Государственный менеджмент: Эффективность и продуктивность / Д. Бергмен ; пер. с англ. Дж. Клау. – Лондон : Изд. Мидлсекского ун-та, 2005. – 152 с.
2. Бодров В.Г. Трансформация экономических систем: концепции, модели, механизмы ре-гулирования та управління : навч. посіб. / В.Г. Бодров. – К. : НАДУ, 2002. – 104 с.
3. Воронков А. Методы анализа и оценки государственных программ в США / А. Воронков. – М. : Статус, 2005. – 124 с.
4. Иванова Е.О. Використання земельних ділянок комунальної власності для забудови / Е.О. Иванова // Актуальні проблеми держави та права : зб. наук. пр. – Одеса: Юридична література, 2005. – Вип. 25. – С. 399–403.
5. Івашов М.Ф. Актуальні питання економічної теорії та практики її застосування в державному управлінні : навч. посіб. / М.Ф. Івашов. – К. : НАДУ, 2004. – 56 с.
6. Кахнич П.Ф. Організаційно-правові аспекти управління територіями населених пунктів та приміських зон / П.Ф. Кахнич, Л.В. Корнілов, П.Г. Черняга // Землевпорядний вісник. – 2003. – № 1. – С. 28–31.
7. Коуз Р.Г. Фирма. Рынок. Право / Р.Г. Коуз. – М. : Дело, 2006. – 306 с.
8. Паливода К.В. Ипотечный рынок жилья в Украине: проблемы и перспективы развития / К.В. Паливода. – К. : Знання, 2006. – 197 с.
9. Постановление Правительства Российской Федерации “Изменения, которые вносятся в целевую программу «Жилище» на 2002–2010 годы” от 31.12.2005 г. № 865 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant-park.ru/?word=rossijskoe+zakonodatelstvo&adv=yandex>.
10. Санталайнен Т. Управление по результатам / Т. Санталайнен, Е. Воутілайнен, П. Поренне. – М. : ИМИСИ, 2006. – 124 с.
11. Статистичний бюлетень Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

УДК 342.734

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЛІКАРСЬКИМИ ЗАСОБАМИ ПІЛЬГОВИХ КАТЕГОРІЙ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ

Кряж М.С.

аспірант Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

The state of the system of providing of favourable categories of population medications is analysed in the article. The problems of economic availability of medications are considered. It is proved that for today the system of the favourable providing is unalternative and the ways of its optimization are offered.

Анотація

У статті проаналізовано стан забезпечення лікарськими засобами пільгових категорій населення. Розглянуто проблеми економічної доступності ліків. Доведено, що на сьогодні система пільгового забезпечення є безальтернативною та запропоновано шляхи її оптимізації.

Ключові слова

Лікарське забезпечення, пільгові категорії, доступність ліків.

I. Вступ

Пільгове медикаментозне забезпечення окремих категорій населення є невід'ємною частиною соціальної політики нашої держави. Актуальність цієї проблеми значно зростає в умовах економічної нестабільності, коли Міністерство охорони здоров'я змушене використовувати свій обмежений ресурс для забезпечення лікарської допомоги населенню. Рівень матеріальної допомоги і соціальної захищеності населення в умовах переходу до ринкової економіки помітно знизився, що призвело до зменшення обсягів надання послуг, у тому числі й щодо лікарської допомоги.

Незадовільний стан здоров'я населення України є загальновідомою проблемою, про необхідність подолання якої постійно наголошується в дослідженнях фахівців у галузі медицини, фармації, соціології, демографії, державного управління. Різні аспекти зазначеної проблематики висвітлюються в роботах Н. Бенюха, М. Білинської, В. Богдановича, В. Загорія, Д. Карамишева, Е. Лібанової, А. Немченко, В. Нестеровського, С. Пасічника, В. Склярєнка, В. Хоменко та ін.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати ефективність механізму захисту населення від коливань цін на фармацевтичному ринку України з метою пільгового забезпечення лікарськими засобами в контексті організації охорони здоров'я в Україні.

III. Результати

На сьогодні, незважаючи на роботу, що проводиться відповідними державними органами, насамперед, Міністерством охорони здоров'я України, рівень забезпечення пільгових категорій населення лікарськими засобами залишається незадовільним через скрутне економічне становище, недостатнє фінансування галузі охорони здоров'я, відсутність чіткого розподілу повноважень як по вертикалі, так і по горизонталі управління цими процесами. Більше того, як зазначає Д. Карамишев, на сьогодні не визначено остаточно, що таке охорона здоров'я – суспільне благо чи сфера послуг [4]. Без чіткого усвідомлення різниці в цих дефініціях громадянам не буде зрозуміло, від кого залежить стан надання медичної допомоги в державних і комунальних закладах охорони здоров'я.

Що ж стосується приватних лікувальних установ, то більшість громадян України, понад 85%, не спроможна отримати медичну допомогу в платних медичних закладах через малі доходи. З 1996 до 2005 рр., за да-

ними Українсько-Гельсінкської спілки з прав людини, частка індивідуальних платежів, які офіційно сплачує населення, підвищилася з 18,8 до 38,5% від загальних витрат на охорону здоров'я. Якщо врахувати неофіційні винагороди, то ця частка зростає до 52%, тобто насправді українці платять більше ніж половину вартості медичних послуг із власної кишені [6]. Лівова частка цих грошей витрачається на ліки. Як зазначає провідний фахівець із досліджуваної проблеми В. Загорій, понад 80% вартості ліків пацієнти покривають за рахунок власних коштів [3].

Значне поширення платежів робить систему охорони здоров'я менш доступною для бідних верств населення, що порушує принципи справедливості та рівності. Через неспроможність заплатити люди відкладають візит до лікаря, звертаються по допомогу лише у випадку крайньої необхідності, коли хвороба, яку за інших обставин можна було бвилікувати, переходить у стадію загострення. Інший бік проблеми – заощадження на ліках, тобто придбання більш дешевих і менш ефективних лікарських засобів, що, в свою чергу, призводить до збільшення частки хронічно хворих і таким чином, за словами В. Загорія, "розкручує спіраль" щорічного збільшення потреб у коштах на їхнє лікування [3].

З метою зниження рівня захворюваності та гарантованого надання медичної допомоги в Україні сформовано систему забезпечення лікарськими засобами, складовими якої є:

- національний перелік основних (життєво необхідних) лікарських засобів і виробів медичного призначення;
- перелік лікарських засобів вітчизняного та іноземного виробництва, які можуть закуповувати заклади та установи охорони здоров'я, що повністю або частково фінансуються з державного та місцевих бюджетів;
- перелік вітчизняних та іноземних лікарських засобів і виробів медичного призначення, ціни на які підлягають державному регулюванню.

Особлива увага приділяється питанню забезпечення лікарськими засобами пільгових категорій населення, зокрема, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України "Про впорядкування безоплатного та пільгового відпуску лікарських засобів за рецептами лікарів у разі амбулаторного лікування окремих груп населення та за певними категоріями захворювань" від 17 серпня 1998 р. № 1303 визначені групи населення, яким лікарські засоби за рецептами лікарів у разі амбулаторного лікування відпускаються безоплатно або на пільгових умовах [7]. Серед них:

Держава та регіони

- особи, яким передбачено безоплатний відпуск лікарських засобів згідно із Законом України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”;
- особи, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною відповідно до Закону України “Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні”;
- пенсіонери з числа колгоспників, робітників, службовців, які одержують пенсію за віком, по інвалідності та у зв’язку з втратою годувальника в мінімальних розмірах (за винятком осіб, які одержують пенсію на дітей у разі втрати годувальника).

Втім, незважаючи на те, що в процесі розвитку фармацевтичного ринку України фактично була вирішена проблема фізичної доступності ліків, через скорочення бюджетного фінансування охорони здоров’я, неефективне використання коштів, неграмотне керування галуззю ускладнюється забезпечення лікувальних закладів для населення. Через низьку платоспроможність більшості наших співвітчизників ліки, особливо дорогі, стали для них недоступними і, як результат, в Україні залишається актуальним питання браку коштів на відшкодування витрат для забезпечення ліками на

безоплатній основі та за пільговими рецептами.

Так, наприклад, за інформацією Державної служби лікарських засобів і виробів медичного призначення за I півріччя 2008 р., за даними МОЗ АР Крим, обласних управлінь охорони здоров’я та управлінь охорони здоров’я у м. Києві та м. Севастополі, видатки на охорону здоров’я за рахунок коштів місцевих бюджетів на 2008 р. становили 19 529,98 млн грн (Волинська, Рівненська, Сумська та Харківська області інформації не надали). З цієї суми на медикаменти було виділено 1406,26 млн грн, що становить всього 7,2% від потреби. Частка видатків на безоплатні та пільгові рецепти дорівнює 30,83% від запланованих видатків на медикаменти. Для забезпечення лікарськими засобами пільгових категорій населення з місцевих бюджетів на 2008 р. необхідно було 918,3 млн грн. Заплановано з місцевих бюджетів на 2008 р. 109,58 млн грн, що становить 11,93% від потреби. Профінансовано з місцевих бюджетів станом на 01.07.2008 р. 58,46 млн грн (53,35% від запланованих коштів). Фактично використано близько 59,67 млн грн [2]. У таблиці наведено перелік проблемних питань, із яких найчастіше громадяни звертаються до органів державного управління.

Таблиця

Перелік проблемних питань і кількість звернень за I квартал 2007 і 2008 рр.

№ з/п	Причини звернення	2007 р.		2008 р.	
		К-ть звернень, од.	% від усіх звернень	К-ть звернень, од.	% від усіх звернень
1	Про надання медичної допомоги	891	20,3	983	20,6
2	3 питань направлення на МСЕК, ЛКК	846	19,3	841	17,6
3	3 кадрових питань	340	7,7	466	9,8
4	Про забезпечення ліками та виробами медичного призначення	336	7,6	396	8,3
5	Про санепідзабезпечення населення	202	4,6	297	6,2
6	3 питань санаторно-курортного лікування	109	2,5	185	3,9
7	3 питань заробітної плати	209	4,7	163	3,4
8	Про неправильні дії медпрацівників	142	3,2	132	2,8
9	Про зловживання (порушення фінансової дисципліни, розтрата, крадіжки)	30	0,7	96	2,0
10	Незадовільне лікування в стаціонарі	66	1,5	59	1,2

Організація ефективного та якісного медикаментозного обслуговування населення, насамперед, соціально незахищених верств, пільгових категорій хворих, повинна бути пріоритетним напрямом роботи фармацевтичних управлінь обласних державних адміністрацій.

Наприклад, на Харківщині на виконання Указу Президента України “Про оголошення в Україні 2005 року Роком ветеранів” від 24 вересня 2004 р. № 1135, Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Програми соціального захисту ветеранів” від 15 січня 2005 р. № 42, Наказу МОЗ України “Про виконання Програми соціального захисту ветеранів” від 21.01.2005 р.

№ 40, завдяки унікальній концентрації комплексу всіх складових фармацевтичної індустрії було вперше в Україні розроблено та впроваджено соціальний проект “Доступні ліки”. Мета проекту – забезпечення фізичної та економічної доступності для населення, насамперед, його соціально незахищених верств, ліків харківського виробництва, які включають понад 400 найменувань за 85 фармакотерапевтичними групами, що становить 30% від усього асортименту ліків вітчизняного виробництва [9].

Такі програми покликані вирішити найбільш актуальні на сьогодні проблеми медикаментозного обслуговування населення, насам-

перед, ветеранів війни та праці, сільських мешканців, основними з яких є такі:

1) обмеженість пільгового переліку лікарських засобів, призначених для відпуску ветеранам, згідно з регіональним соціальним проектом “Доступні ліки” (рекомендована кількість найменувань ліків харківського виробництва становить 235 найменувань);

2) недостатня фізична доступність медикаментозної допомоги, насамперед, для ветеранів, які знаходяться на амбулаторному та стаціонарному лікуванні, та сільських мешканців (обмежена кількість структурних підрозділів комунальних аптек у лікувально-профілактичних закладах, насамперед, розташованих у сільській місцевості);

3) недостатня економічна доступність ліків, призначених для відпуску ветеранам війни та праці, згідно з регіональним соціальним проектом “Доступні ліки”;

4) відсутність нормативно-правової бази на регіональному та державному рівні щодо запровадження соціальних проектів із пільгового медикаментозного забезпечення населення;

5) обмеженість переліку додаткових послуг, які надаються в рамках регіонального проекту “Доступні ліки”;

6) недосконалість обліку та контролю за медикаментозним забезпеченням населення, згідно з регіональним соціальним проектом “Доступні ліки” [9].

Як бачимо, значна частина лікарських засобів залишається малодоступною для населення України внаслідок кризового становища економіки та низького прожиткового рівня населення. До цього часу не розроблено економічно обґрунтованої державної політики щодо забезпечення населення та установ охорони здоров'я лікарськими засобами і саме це перешкоджає реалізації конституційних прав громадян на одержання необхідних лікарських засобів, у тому числі на безоплатній та пільговій основі. Отже, проблема забезпечення хворих якісними, безпечними та доступними ліками потребує невідкладного вирішення. Її актуальність підвищується, з огляду на дефіцит бюджетних асигнувань на охорону здоров'я, невизначеність механізму позабюджетних джерел фінансування, недостатнє нормативно-правове регулювання процесів виробництва та реалізації вітчизняних лікарських засобів.

Необхідно акцентувати увагу на тому, що на сьогодні тільки близько 10% від загального бюджету системи охорони здоров'я виділяється на придбання ліків. Таким чином, як вже було зазначено вище, більшу частину медикаментів пацієнти змушені купувати за власні кошти. На думку експертів,

вирішення цієї проблеми повинно передбачати [8]:

- повне забезпечення ліками громадян із певними захворюваннями та певних соціальних груп населення згідно з чинним законодавством;
- доступність медикаментів для населення в роздрібній торгівлі, наявність широкої мережі аптек, перш за все в сільській місцевості, з доступними цінами на ліки;
- достатнє забезпечення лікарськими препаратами всіх державних та комунальних закладів охорони здоров'я на основі державного прогнозування.

Залишається актуальним питання економічної доступності лікарських засобів. Зважаючи на те, що ліки є соціально значущим товаром, коливання цін може призвести до значних негативних наслідків. З метою своєчасного виявлення та запобігання необґрунтованому підвищенню цін на ліки МОЗ протягом останніх років здійснює моніторинг цін за декількома напрямками. Дослідження коливання цін проводиться шляхом аналізу прайс-листів українських виробників фармацевтичної продукції. Також відбувається моніторинг цін на лікарські засоби за визначеним асортиментом з урахуванням дозування лікарської форми. На основі аналізу підвищення цін на ліки протягом 2003–2005 рр. були виявлені причини цього процесу, спільні для всіх підприємств галузі. Зокрема, були визначені загальноекономічні чинники зростання цін на ліки – інфляція, зростання індексу споживчих цін і цін на енергоносії, які обумовили збільшення вартості сировини та допоміжних матеріалів, підвищення заробітної плати. Іншим фактором підвищення цін на фармацевтичну продукцію стали технологічні причини – впровадження нових технологій, стандартів виробництва GMP, підвищення складності технології виробництва, яка потребує значних витрат на підготовку та обслуговування виробничого процесу [1].

Крім цього, не слід недооцінювати деякі особливості вітчизняного фармацевтичного ринку, зокрема штучне обмеження підзаконними актами доступу на вітчизняний ринок імпортової продукції, що призводить до підвищення цін при проведенні державної закупівлі.

Якщо загальноекономічні причини значною мірою залежать від кон'юнктури світових ринків, а технологічні – від податкової та митної політики держави, то особливості вітчизняного фармацевтичного ринку зумовлені неефективністю регуляторної політики.

На сьогодні проблемою є те, що держава, здійснюючи комплексні заходи щодо забезпечення права громадян на отримання

безпечних та ефективних лікарських засобів, надаючи гарантії соціально незахищеним верствам населення, не контролює цінову ситуацію в сегменті основних життєво необхідних лікарських засобів. Унаслідок цього неефективно витрачаються бюджетні кошти на їх закупівлю, що призводить до невиконання зобов'язань держави перед своїми громадянами [1].

IV. Висновки

Таким чином, підсумовуючи викладене, можемо зробити такі висновки. Основна частина пільговиків змушена виділяти додаткові ресурси на придбання ліків. При цьому фінансові ресурси споживачів лікарських засобів дуже обмежені і безпосередньо залежать від економічного добробуту держави. На сьогодні в Україні система пільгової лікарської допомоги є практично безальтернативною. Втім, її позитивне значення обмежене й стосується лише покриття вартості лікарських засобів, що містяться в переліку життєво необхідних лікарських засобів. Інші механізми оптимізації пільгового забезпечення ліками ще чекають на розробку та практичне впровадження. Це зокрема стосується забезпечення фізичної доступності медикаментозної допомоги представникам пільгових категорій, які знаходяться на амбулаторному та стаціонарному лікуванні, шляхом організації роботи соціальних аптечних пунктів, відділів у лікувально-профілактичних закладах відповідної адміністративно-територіальної одиниці регіону. Отже, існування такої пільгової системи можливе тільки за умов дотримання інтересів усіх зацікавлених сторін: держави, комунальних лікарських та фармацевтичних установ, фармацевтичного бізнесу та споживачів ліків.

Література

1. Афанасьєв Є. Якими є конкретні завдання щодо розвитку фармацевтичного сектора системи охорони здоров'я? / Є. Афанасьєв [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.health-ua.com/articles/1209.html>.

2. Державна служба лікарських засобів і виробів медичного призначення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.drugmed.gov.ua/pro_slugbu/news.html?aid=95.
3. Загорій В.А. Відкритий лист першому віце-прем'єр – міністру України Азарову М.Я. / В.А. Загорій // Ваше здоров'я. – 2006. – № 38. – С. 3.
4. Карамишев Д.В. Перетворення в системі охорони здоров'я з позиції управлінця і громадянина / Д.В. Карамишев [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.health-ua.com/articles/2887.html>.
5. Міністерство охорони здоров'я України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.moz.gov.ua/ua/main/?docID=9844>.
6. Паралельний звіт Українсько-Гельсінкської спілки з прав людини та Міжнародного фонду "Відродження" щодо забезпечення Україною економічних, соціальних і культурних прав до Комітету ООН з економічних, соціальних та культурних прав [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.helsinki.org.ua/index.php?print=1193993286>.
7. Постанова Кабінету Міністрів України "Про впорядкування безоплатного та пільгового відпуску лікарських засобів за рецептами лікарів у разі амбулаторного лікування окремих груп населення та за певними категоріями захворювань" від 17 серпня 1998 р. № 1303 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1303-98-%EF>.
8. Складенко В.Є. Прогнозування впливу чинників соціальної динаміки на державне управління забезпеченням населення України лікарськими засобами: автореф. дис... канд. наук. з держ. упр. / В.Є. Складенко. – К., 2006. – 18 с.
9. Харківська обласна державна адміністрація [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kharkivoda.gov.ua/for_press.php?for_press=561.

УДК 342.26

МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУСПІЛЬНОЇ ПІДТРИМКИ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ СТРУКТУРИ УКРАЇНИ

Кучабський О.Г.

кандидат географічних наук, доцент

Львівський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

In the article the role of public support in administrative-territorial reformation in Ukraine

is examined. The concrete mechanisms of public support providing to reforms of the territorial mode are offered. A local referendum is

examined as an optimum method of decision of contradictions in the system of territorial administration in the conditions of credible administrative-territorial reform.

Анотація

У статті розглянуто роль суспільної підтримки у реформуванні адміністративно-територіальної структури України. Запропоновано конкретні механізми забезпечення суспільної підтримки реформ територіального устрою в Україні. Місцевий референдум визначено як оптимальний спосіб розв'язання суперечностей у системі територіального управління в умовах адміністративно-територіальної реформи.

Ключові слова

Адміністративно-територіальна реформа, суспільна підтримка, територіальне управління, референдум.

I. Вступ

Дискусія щодо доцільності реформування адміністративно-територіального устрою України триває з часу здобуття нею державної незалежності в 1991 р. Основними передумовами такого реформування є кардинальні системні зміни, пов'язані з трансформацією України від тоталітаризму до демократії. Проте до теперішнього часу не розпочалося практичне вирішення проблеми адміністративно-територіальної реорганізації України. Відсутній консенсус не лише в питаннях вибору конкретних практичних механізмів реформи, а й навіть щодо її концептуальних питань. У зв'язку із цим здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні слід розглядати як принципове та неминуче завдання, яке вимагає системної та ґрунтовної підготовки.

“Пробуксовування” реформи відбувається з багатьох причин. Правомірно стверджувати, що становлення адміністративно-територіальної організації в Україні визначається, насамперед, соціальними механізмами. Серед основних напрямів реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні М. Лесечко та А. Чемерис виділили зокрема інформування громадськості та управлінського апарату, цілі, зміст, форми, темпи, очікувані результати та наслідки адміністративно-територіальної реформи та налагодження дієвого контролю громадськості за ходом реформи [19, с. 104]. У свою чергу, В. Олуйко, П. Слободянюк та М. Баюк успішність реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні пов'язують також із підтримкою місцевих громад і всього народу [28, с. 325].

II. Постановка завдання:

- проаналізувати роль суспільної підтримки реформування адміністративно-територіальної структури України;

- визначити найбільш оптимальні механізми забезпечення відповідної суспільної підтримки реформам.

III. Результати

Роль суспільства в процесі адміністративно-територіального реформування залежить від моделі компонентно-функціональної структури. Тоталітарна модель взагалі виключає участь населення в цьому процесі. За умов авторитарної моделі компонентно-функціональної структури суспільства думка громадян може бути врахована при реалізації тих чи інших змін у адміністративно-територіальному розмежуванні. Перехідна модель передбачає активну співучасть політичної еліти з громадськістю щодо вироблення спільної платформи реформування. Класична демократична модель є особливим механізмом реалізації реформ, коли суспільство саме ініціює необхідні зміни, а політичні еліти лише організовують їх упровадження.

Особливості вирішення питань адміністративно-територіального характеру в сучасній Україні свідчать про те, що політична еліта ще не готова сприймати громадськість як партнера у виробленні спільної концепції реформування. Традиційно влада в Україні намагається вибудувати відносини з громадськістю на зразок авторитарної моделі, нав'язуючи суспільству своє бачення реформи. Однак трансформаційні зміни останніх років вивели Україну на якісно новий рівень суспільних відносин, який більше відповідає критеріям перехідної моделі. Отже, виникає суперечність: намагаючись упровадити реформу, політична еліта усуває громадськість від співучасті в її реалізації.

Вітчизняні науковці загалом сходяться на думці про неможливість реалізації адміністративно-територіальної реформи в сучасних умовах без належної суспільної підтримки. Н. Нижник вважає, що достатня міра довіри громадян до держави є умовою ефективності будь-якої реформи й показником успішності її проведення [26, с. 426]. М. Лесечко та А. Чемерис переконані, що без підтримки широкого загалу реформа не матиме успіху [19, с. 97]. В. Глухов зазначає, що лише за безумовної підтримки суспільства реформа має шанси на успіх [4]. Ряд провідних вітчизняних вчених у галузі адміністративно-територіальної реформи вважають, що однією з основних передумов реформування адміністративно-територіального устрою України є внутрішнє усвідомлення громадськістю її необхідності [2, с. 45]. Свого часу навіть Президент України публічно заявив про своє розуміння суті цієї проблеми. У Посланні Президента України до Верховної Ради України “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії

економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки” йшлося про те, що “реальний успіх трансформаційних процесів можливий лише тоді, коли реформи та їхні результати відповідають інтересам і сподіванням широких верств населення, а тому отримують достатню суспільну підтримку” [12].

Зрозуміло, що в демократичних умовах заручитись підтримкою громадськості можна, лише запропонувавши загальноприйнятну для більшості активних учасників суспільно-політичного процесу модель адміністративно-територіального устрою. В цьому випадку можна говорити про необхідність формування відповідного попиту на реформу. Н. Нижник підкреслює, що “громадяни мають бути впевнені, що все робиться за волею і в інтересах народу, відкрито, без прихованого наміру” [26, с. 426]. За визначенням В. Глухова, без попиту на адміністративно-територіальну реформу в суспільстві, під якою слід розуміти “конструктивну позицію суспільства, його державних і бізнес-еліт, які чітко уявляють собі, що, чому і як саме повинно реформуватися”, сама реформа буде приречена [4].

Вітчизняний досвід показав, що відсутність попиту на реформу об’єктивно викликає реакцію суспільства у вигляді її блокування. О. Дьомін констатує наявність певного “самоблокування” адміністративної реформи також між іншим через “відсутність широкої громадської підтримки реформування” [10, с. 10]. Значно більшого розмаху саботування реформаторських ініціатив уряду набуло в період упровадження т. зв. реформи Р. Безсмертного у 2005 р. О. Микуняк так сформулював панівні на той час у суспільстві настрої: “широка громадськість проти подібної реформи в такому вигляді і в такі терміни, які нам нав’язуються” [22].

Залучення громадськості до реформування в сучасних українських реаліях є надзвичайно складним. Першою передумовою вирішення цього завдання має стати подолання байдужості та соціальної апатії населення. Загалом, незважаючи на певні суспільно-політичні зрушення останніх років, українці ще залишаються досить соціально пасивними. Як зазначав Є. Марчук у 1998 р., “психологічний клімат колективної пасивності та утриманства – ось неповний перелік негативних суспільних чинників, які відчутно погіршили стартові можливості незалежної України” [21, с. 32]. У подальші роки ситуація кардинально не змінилася. У 1999 р. В. Кравченко говорив про “масову пасивність громадян” [18, с. 141]. У 2000 р. Ю. Наврузов констатує, що активність громадян в Україні є дуже низькою [23, с. 282]. У 2001 р. М. Лесечко та А. Чемерис зауважують, що “населення байдуже до того, що

відбувається в країні” [19, с. 102]. У 2002 р. Я. Гонцяж та Н. Гнидюк стверджують, що українське суспільство “виступає в ролі анонімного тла, пасивного свідка, а не учасника подій, що відбуваються” [5, с. 10].

Слід зазначити, що соціальна пасивність громадян у питаннях структурних реформ не є особливим явищем для посткомуністичних держав. Основні невдачі польської реформи децентралізації державного управління науковці пов’язують з відсутністю інтересу до неї з боку суспільства. За статистичними даними, частина громадян, що позитивно оцінює реформу, ніколи не перевищувала в Польщі 9%, а частина громадян, яка вважала, що реформа не є пріоритетною або взагалі не потрібна, завжди становила не менше ніж 50% [8, с. 8]. Проте завдяки цілеспрямованим заходам з популяризації ідей і цілей реформи, широкому громадському обговоренню її концептуальних положень у Польщі вдалося уникнути її несприйняття та саботажу на місцях.

Іншою важливою передумовою залучення громадськості до реформування є руйнування негативних стереотипів, характерних для відносин “влада – суспільство” в Україні. На сьогодні зі свідомості значної частини громадян України ще не викоренився негативний образ влади, який утвердився за роки тоталітарного минулого. М. Дністрянський із цього приводу зауважував, що “будь-яка адміністративна система, яка існує тривалий час, залишає глибокі сліди в суспільстві та суспільній свідомості” [7, с. 100]. В. Глухов констатує, що на сучасному етапі українське суспільство не сприймає адміністративну машину як частину себе, для більшості – це ворожа, всеохоплююча, захланна та безтолкова організація, що протистоїть суспільству [4].

Проблему відносин влади та суспільства в сучасних українських реаліях влучно охарактеризувала Н. Нижник: “Якщо в населення довіри до держави немає, то будь-яке рішення сприймається ним, як черговий обман, викликаючи скриту чи явну протидію, у кращому разі – породжує політичну чи соціальну апатію” [26, с. 426]. У свою чергу, О. Кордун зазначав: “Недостатній рівень поінформованості всіх верств населення про характер наявних проблем та архаїчно-індустріальна суспільна свідомість не сприяють формуванню соціального замовлення на якісно нову стратегію розвитку, спрямовану в майбутнє” [16, с. 172]. Через це реформування доцільно розпочинати з викорінення всіх рудиментів тоталітарного зразка із системи державного управління. М. Лесечко та А. Чемерис переконують, що “нова реформована система управління повинна ставити собі за мету не підвищення рівня організованості системи та її подаль-

ший розвиток, а руйнування структури і зміну її морфології” [20, с. 91–92]. М. Долішній зазначав, що найголовнішим стримувальним фактором реформування адміністративно-територіального устрою є “необхідність підготовки населення до зміни способу життя в новому соціальному просторі, що вимагає не тільки реалізації комплексу заходів, а й певного часового інтервалу при їх упровадженні” [9, с. 482].

Недовіра до реформи адміністративно-територіального устрою в Україні була характерною як до, так і після президентських виборів 2004 р. А. Чемерис та М. Лесечко звертають увагу на відірваність влади від суспільства, що гальмує процес усвідомлення обома сторонами завдань реформування. “Владні структури не мають соціальної бази в суспільстві, оскільки не визначилися соціальні сили, виразниками інтересів яких вони мають бути, що не дає владним структурам змоги чітко окреслити свою мету, концепцію і стратегію в реформуванні державного управління” [34, с. 17]. Через це суспільство з підозрою сприймало будь-які реформаторські ініціативи з боку влади. Я. Гонцяж та Н. Гнидюк зазначають, що “в засобах масової інформації та політичних заявах ставлення до адміністративної реформи надзвичайно скептичне, як до акції дуже підозрілої, чергової спроби озоламлювання, і мало ймовірно, що вона призведе до яких-небудь змін” [5, с. 15].

Належний рівень поінформованості щодо напрямів реформування є першою передумовою для подолання відчуженості суспільства. Підтвердженням цієї тези став досвід реалізації адміністративно-територіальної реформи в Польщі. На думку М. Лесечко та А. Чемерис у Польщі “ставлення до реформ перебувало у прямій залежності від рівня інформованості про плановані зміни” [19, с. 101]. В Україні науковці та експерти теж наголошують на необхідності вирішити проблему поінформованості суспільства щодо реформування. А. Єрмолаєв вважає, що “необхідно організувати системне обговорення адміністративно-територіальної реформи” [13]. В. Нанівська переконує, що “треба обговорювати цю тему, аби кожна людина розуміла і хотіла цієї реформи” [25]. Я. Жаліло стверджує, що люди настільки втомилися від реформ заради реформ, що владі потрібно бути готовою до того, що люди дедалі частіше задаватимуть питання не “як” і “чому”, а “навіщо” [1, с. 47].

Фактично після президентських виборів 2004 р. не відбулося кардинальних змін у методах об’єктивного інформування громадськості про цілі та завдання реформ. Характеризуючи впровадження адміністративно-територіальної реформи у 2005 р. вітчизняні науковці відзначали її “науково-

методологічну невідповідність, непрозорість, замкнутість, кулуарність, диктаторство зверху щодо концептуальності та принципів таких визначальних і навіть доле-носних для мільйонів наших співгромадян змін в організації, управлінні і забезпеченні життєдіяльності населених пунктів і територій” [28, с. 323]. Низький рівень поінформованості про заплановану реформу викликала хвилю незадоволення на місцях. Посилаючись на засоби масової інформації, В. Семків застерігав, що “якщо влада не почне роз’яснювати, для чого потрібне реформування, під час упровадження реформи на Харківщині може здійснитися хвиля народного обурення” [30].

Необхідність вжиття цілеспрямованих заходів щодо залучення громадськості до вирішення проблем реформування в Україні відзначається як представниками місцевих еліт, так і в наукових колах. Ще у 2000 р. було задекларовано, що “при підготовці, обговоренні та прийнятті рішень щодо вдосконалення системи територіального управління мають бути широко застосовані методи публічної політики” [6]. Ю. Наврузов важливим інструментом суспільного управління назвав “подолання пасивності населення щодо суспільних справ, підвищення їх громадської активності” [23, с. 282].

Аналіз спроби проведення адміністративно-територіальної реформи у 2005 р. виявив значні недоліки й прорахунки в інформаційній сфері. Окремі аналітики відзначали недостатність інформування ще на початковому етапі розгортання реформи. Посилаючись на результати опитувань, проведених на Хмельниччині, В. Олуйко, П. Слободянюк та М. Баюк зробили висновки, що “про зміст, характер, принципи і, головне, результат адміністративної реформи в Україні не обізнані не тільки пересічні громадяни, а й навіть керівники органів місцевого самоврядування і державного управління” [28, с. 323]. Дещо пізніше, підсумовуючи досвід невдалої спроби проведення адміністративно-територіальної реформи, І. Нагребецька зазначала: “Адміністративний тиск згори зустрів відчутний супротив на місцях, аргументи на користь новачків виявились не дуже переконливими, інформаційна підтримка кампанії здійснювалась абияк, не зацікавлені урядом професіонали з політичних чи інших мотивів не взяли участі в цій роботі, і вона виявилась безплідною” [24]. М. Долішній, критично оцінюючи процес упровадження реформи Р. Безсмертного, констатував: “Майже відсутньою була інформаційна кампанія, до того ж широкого суспільного обговорення реформи фактично не було” [9, с. 483].

Належна поінформованість суспільства є важливою, але недостатньою умовою успішного реформування за демократичних умов. Зростання впливу громадськості на вироблення державної політики передбачає також максимальне врахування думки громадськості при формуванні концептуальних основ будь-якої управлінської реформи. О. Павлюк підкреслював, що “реальне здійснення демократичних перетворень, удосконалення управлінських процесів відповідно до вимог документів про адміністративну реформу, забезпечення в державі справжньої законності та реального правопорядку можливі за умов широкої гласності та врахування громадянської думки” [29, с. 267]. Насамперед це стосується реформи адміністративно-територіального устрою, оскільки вона змінить конфігурації безпосередніх контактів за схемою “людина – влада”. У зв’язку із цим В. Яцуба підкреслював, що будь-які зміни в цій сфері можна проводити тільки після відкритого обговорення пропозицій [2, с. 7].

На сьогодні громадське обговорення в Україні є єдиним механізмом впливу суспільства на формування концептуальних положень адміністративно-територіальної реформи. Важливість його застосування визнають такі вітчизняні політики, державні діячі, науковці та аналітики, як Р. Безсмертний [3, с. 81], А. Захарченко [14], В. Куйбіда [1, с. 46], О. Микуляк [22], В. Нудельман [1, с. 40] та інші. Необхідність широкого, системного та відкритого громадського обговорення адміністративно-територіальної реформи в Україні була відзначена фахівцями на засіданні Українського клубу “Адміністративно-територіальна реформа: проблеми та перспективи”, яке відбулося в Києві 19 травня 2005 р. [13].

Якщо громадське обговорення дає суспільству змогу впливати на вироблення концептуальних основ реформування, то впровадження реформи на практиці супроводжується зазвичай іншими механізмами. Найпоширенішим та загальноновизнаним механізмом упровадження змін в адміністративно-територіальний устрій у демократичних державах є референдум. У Європейській хартії “Про місцеве самоврядування” зафіксовано: “Зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування не можуть здійснюватися без попереднього з’ясування думки відповідних місцевих громад, можливо шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом” [11]. У США також утворення та внесення змін в адміністративно-територіальний поділ відбувається при широкому застосуванні інституту референдуму [31, с. 15].

Згідно зі ст. 73 Конституції України, “виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України”. Стаття 69 Конституції класифікує референдум як “народне волевиявлення” та “форму безпосередньої демократії” [15]. Однак Конституція не пропонує чіткого механізму вирішення спірних питань стосовно території України, пов’язаних з адміністративно-територіальним розподілом. Через це ініціатори адміністративно-територіальної реформи 2005 р. сподівалися врегулювати всі спірні питання відповідним законом. З приводу такого підходу В. Корольок висловив думку, що подібне намагання – “не зовсім коректне” і що такий закон може бути оскаржений у Конституційному Суді [17, с. 9]. На думку А. Захарченко, законопроект Р. Безсмертного містить потенційно небезпечну можливість прийняття рішень про зміну територіального устрою всупереч позиції населення та органів місцевого самоврядування [14].

Отже, необдумане та поверхнєве вирішення проблем адміністративно-територіального розподілу можна порівняти з міною сповільненої дії, яка перешкоджатиме місцевому розвитку тривалий час. М. Федчишин та В. Фрончко переконують, що ліквідація існуючих чи утворення нових адміністративно-територіальних одиниць “повинні здійснюватись із надзвичайною виваженістю, повним і глибоким урахуванням інтересів населення тієї чи іншої території, включаючи інтереси людей, кожного населеного пункту, його тяжіння до конкретних промислово-торговельних та культурних центрів, діючої системи засобів та шляхів сполучення” [32, с. 45].

Більшість вітчизняних науковців погоджується з доцільністю широкого застосування інституту референдуму для вирішення спірних питань адміністративно-територіального характеру. Зокрема, В. Нудельман вважає, що місцевий референдум забезпечить демократичність реформування [27, с. 130]. В. Олуйко, П. Слободянюк та М. Баюк вважають, що “своє ставлення до змін в адміністративно-територіальному устрої мав би висловити народ на всеукраїнському і регіональному референдумах” [28, с. 332]. У свою чергу, М. Шевченко переконаний, що добровільне об’єднання територіальних громад “має відбуватися за рішенням місцевих референдумів цих громад” [1, с. 61].

В умовах класичної демократії роль суспільства в організації адміністративно-територіального реформування не обмежується традиційними рамками спостерігача чи навіть партнера влади. Розвинуте громадянське суспільство спромож-

не ініціювати впровадження реформ само-тужки, використовуючи владу лише як інструмент вирішення організаційних питань. За таких умов коректно говорити про формування адміністративно-територіальної організації суспільства. Окремі вітчизняні науковці обговорюють перспективу визначального впливу суспільства на формування адміністративно-територіальної структури в Україні. М. Федчишин і В. Фрончко вважають, що "багато залежатиме від активності самих громадян, тобто спроможності нав'язувати свою волю, а не бути простими виконавцями" [33, с. 46].

Вітчизняні науковці роблять акцент на підвищенні ефективності державного управління, коли суспільству належить визначальна роль в адміністративно-територіальних перетвореннях. Панівною є думка, що будь-яка адміністративно-територіальна реформа найбільш ефективна тоді, коли вона впроваджується демократичним шляхом з урахуванням історичних традицій і культурних відмінностей, створенням умов для "саморайонування населення" [2, с. 301]. З цією метою, як вважає В. Кампо, в Україні потрібно розробити концепцію територіального устрою вільного народу [1, с. 38]. Загалом становлення адміністративно-територіальної організації в Україні є єдиним способом подолання суперечностей у системі територіального управління, оскільки відкриває можливість реформування адміністративно-територіального устрою не "зверху", керуючись директивними методами, а природним шляхом – "з низу", на основі потенціалу місцевих громад і регіональних спільнот.

IV. Висновки

Вітчизняний досвід підтвердив, що в демократичних умовах без належної суспільної підтримки реалізувати адміністративно-територіальну реформу неможливо. Забезпечення відповідної суспільної підтримки можливе завдяки вжиттю ряду принципових заходів. По-перше, йдеться про подолання байдужості та соціальної апатії населення. По-друге, необхідне цілеспрямоване руйнування негативних стереотипів, характерних для відносин "влада – суспільство" в Україні. По-третє, ще перед початком адміністративно-територіальної реформи доцільно викоринити із системи державного управління всі рудименти тоталітарного зразка.

Серед найбільш дієвих демократичних механізмів впровадження змін в адміністративно-територіальний устрій є референдум, який у вітчизняних умовах може стати єдиним способом подолання суперечностей у системі територіального управління.

У подальших дослідженнях пропонуємо дослідити такі фактори реформування адміністративно-територіальної структури України, як наукове обґрунтування, політична воля та кадрове забезпечення.

Література

1. Адміністративно-територіальна реформа: завдання, шляхи реалізації, критерії ефективності: матеріали круглого столу / за ред. З.С. Варналія. – К.: ШСД, 2005. – 73 с.
2. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі варіанти їх вирішення / під заг. ред. В.Г. Яцуби. – К.: Вид-во Поліграфічного центру Українського ДАГП Мінекоресурсів України, 2003. – 321 с.
3. Безсмертний Р.П. Основні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні / Р.П. Безсмертний // Реформа для людини: зб. матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. – К.: Геопринт, 2005. – С. 76–129.
4. Глухов В. Реформа равнодушия / В. Глухов // Діалог. – 2005. – 11 липня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dialogs.org.ua/ru/material/full/2/3604>.
5. Гонцяж Я. Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості. Як знайти конструктивний шлях для реалізації основних компонентів адміністративної реформи? / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк. – К.: Міленіум, 2002. – 136 с.
6. Декларація про об'єднання заради місцевого і регіонального розвитку та процвітання України // Людина і влада. – 2000. – № 5–6. – С. 42.
7. Дністрянський М. Адміністративно-територіальний устрій України крізь призму геополітики / М. Дністрянський // Дзвін. – 1996. – № 8. – С. 93–104.
8. Долішній М. Деякі підходи до розв'язання проблем удосконалення адміністративно-територіального устрою України / М. Долішній, Л. Шевчук // Економіка України. – 2006. – № 11. – С. 4–11.
9. Долішній М.І. Регіональна політика на рубежі XX–XXI століть: нові пріоритети / М.І. Долішній. – К.: Наукова думка, 2006. – 511 с.
10. Дьомін О. Роль адміністративної реформи у державотворенні на сучасному етапі / О. Дьомін // Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції: зб. наук. праць. – К., 2003. – С. 8–13.
11. Європейська хартія "Про місцеве самоврядування": прийнята в Страсбурзі 15 жовтня 1985 р. // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 1–2. – С. 90–94.
12. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціаль-

- ного розвитку України на 2002–2011 роки: Послання Президента України до Верховної Ради України // Урядовий кур'єр. – 2002. – № 100. – 4 червня.
13. Засідання Українського клубу “Адміністративно-територіальна реформа: проблеми та перспективи” від 19 травня 2005 р., м. Київ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dialogs.org.ua/ru/material/full/6/3030>.
14. Захарченко А. Проблеми законодавчого забезпечення адміністративно-територіальної реформи в Україні / А. Захарченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.laboratory.kiev.ua/index.php?action=publication&as=0&ar_id=1328#ar1328.
15. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
16. Кордун О. Аналіз питань щодо врахування радянської спадщини в соціогуманітарній політиці України / О. Кордун // Регіональна політика України: формування соціогуманітарних пріоритетів розвитку / Український незалежний центр політичних досліджень; за заг. ред. Ю. Тищенко. – К., 2006. – С. 161–180.
17. Королюк В. Тільки референдумом вирішуються питання про зміну територій / В. Королюк // Голос України. – 2005. – № 84 (3584) – 11 травня. – С. 9.
18. Кравченко В. Єднання через різноманітність. Децентралізація влади і формування регіональних еліт в умовах демократичного оновлення суспільства / В. Кравченко // Розвиток громад і регіонів України; за ред. С. Максименка. – К., 1999. – С. 133–153.
19. Лесечко М.Д. Адміністративна реформа: досвід Польщі та українські реалії / М.Д. Лесечко, А.О. Чемерис // Актуальні проблеми державного управління: наук. зб. – Одеса: ОФ УАДУ, 2001. – Вип. 4. – С. 91–105.
20. Лесечко М. Системний підхід до реформування органів державного управління / М. Лесечко, А. Чемерис // Ефективність державного управління (регіональний аспект): матеріали щорічної науково-практичної конференції; 22 січня 2001 р. – Львів: ЛФ УАДУ, 2001. – С. 90–92.
21. Марчук Є. Не чекати поки розсудить історія / Є. Марчук // Місцеве самоврядування. – 1998. – № 1–2. – С. 30–34.
22. Микуляк О. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: більше адміністративності, менше територіальності / О. Микуляк // Академія. – 2005. – 1 липня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://academia.org.ua/index.php?p_id=55&id=46.
23. Наврузов Ю. Категорія “громада” в сучасному лексиконі місцевого самоврядування / Ю. Наврузов // Збірник наукових праць Української академії державного управління при Президенті України; за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К., 2000. – Вип. 1. – С. 272–289.
24. Нагребецька І. Політика реформи чи реформа без політики? / І. Нагребецька // Урядовий кур'єр. – 2006. – № 102. – 2 червня. – С. 6.
25. Нанівська В. Я впевнена, що цю реформу реалізують, так само, як і впевнена, що її ще істотно перероблятимуть / В.Я. Нанівська // Діалог. – 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dialogs.org.ua/dialog.php?id=22&or_id=597.
26. Нижник Н. Державне управління в регіонах України / Н. Нижник // Вісник УАДУ. – 2001. – № 2. – Ч. 1. – С. 425–434.
27. Нудельман В. Вдосконалення адміністративно-територіального устрою України / В. Нудельман // Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції: збірник наукових праць. – К., 2003. – С. 128–130.
28. Олуйко В.М. Адміністративно-територіальний устрій Поділля. Історія і сучасність / В.М. Олуйко, П.Я. Слободянюк, М.І. Баюк; за заг. ред. В.А. Смолія, П.Я. Слободянюка. – Хмельницький, 2005. – 399 с.
29. Павлюк О. Регіональні проблеми інформаційного забезпечення державної регіональної політики та адміністративної реформи / О. Павлюк // Вісник УАДУ. – 2001. – № 2. – Ч. 1. – С. 266–268.
30. Семків В. “Вот, новый поворот...” / В. Семків // Дзеркало тижня. – 2005. – 30 липня. – № 29 (557). – С. 3.
31. Транин А.А. Административно-территориальная организация капиталистического государства / А.А. Транин. – М.: Наука, 1984. – 145 с.
32. Федчишин М. АТУ вчора, сьогодні і завтра / М. Федчишин, В. Фрончко // Віче. – 2000. – № 9. – С. 38–46.
33. Федчишин М. Новий АТУ України і місцеве самоврядування: характер взаємозв'язку / М. Федчишин, В. Фрончко // Віче. – 2001. – № 4. – С. 38–46.
34. Чемерис А.О. Системний підхід до проблеми реформування державного управління / А.О. Чемерис, М.Д. Лесечко // Вісник Української Академії державного управління. – 2001. – № 3. – С. 12–21.

УДК 35:341.233.1+351.82

**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ
НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ
ВНУТРІШНЬОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В АПК УКРАЇНИ****Латинін М.А.**

доктор економічних наук, доцент

Хмельков А.В.

аспірант

Харківський регіональний інститут регіонального управління НАДУ при Президентові України

Annotation

Functioning of the mechanism of the state internal financial control in Ukraine is investigated. The conclusion is made about imperfection of the active normative legal mechanism, which regulates the state internal financial control in the agroindustrial complex of Ukraine, as one of the component elements of the state financial control mechanism.

Анотація

Досліджено функціонування механізму державного внутрішнього фінансового контролю в Україні. Розглянуто діючий нормативно-правовий механізм, який регулює державний внутрішній фінансовий контроль в АПК України, як один зі складових елементів механізму державного фінансового контролю.

Ключові слова

Державний внутрішній фінансовий контроль, контрольно-ревізійні підрозділи, попередній контроль.

I. Вступ

Державний внутрішній фінансовий контроль (відомчий контроль) країни функціонує на рівні міністерств й інших центральних органів виконавчої влади.

Функціонування механізму державного внутрішнього фінансового контролю в Україні забезпечено чинним законодавством України, зокрема, Бюджетним кодексом України та іншими нормативно-правовими актами.

Законодавство, що визначає порядок здійснення державного внутрішнього фінансового контролю, включає Бюджетний кодекс, а також підзаконні акти, розробленими за видами або формою здійснення відповідних повноважень, стандартами й методичними рекомендаціями з організації та реалізації відповідних повноважень.

Вивченню питань державного фінансового контролю присвячено праці В.М. Дереконя [2], П.Н. Майданевича та В.Д. Белика [5], окремі питання контролю за грошовими коштами на державних підприємствах та особливості їх обліку в сільськогосподарській галузі розглянуто в роботі Н.В. Дубенка

[3]. Ми розпочали дослідження нормативно-правового механізму державного фінансового контролю [13; 14], проте постає необхідність узагальнити концептуальні підходи до державного внутрішнього фінансового контролю як на загальнодержавному, так і на галузевому рівнях, зокрема, в агропромисловому комплексі.

II. Постановка завдання

Метою статті є узагальнення існуючих та обґрунтування власних концептуальних підходів до формування нормативно-правового механізму державного внутрішнього фінансового контролю.

III. Результати

З метою досконалого та глибокого дослідження шляхів формування механізму нормативно-правового регулювання внутрішнього фінансового контролю необхідно оглянути як чинні нормативно-правові акти, якими регулюється здійснення власних контрольних повноважень, окремо по кожному елементу механізму державного внутрішнього фінансового контролю, так і концепції розвитку зазначеного виду контролю.

По-перше, розглянемо чинні нормативно-правові підстави стосовно здійснення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади внутрішнього фінансового контролю як елементу механізму державного фінансового контролю, що діють як на рівні держави, так і певного центрального органу виконавчої влади.

На загальнодержавному рівні, насамперед, необхідно зазначити про вимоги Бюджетного кодексу України, яким передбачено та зобов'язано розпорядників бюджетних коштів здійснювати внутрішній фінансовий контроль, а саме: ст. 22 [1] зобов'язано Головного розпорядника бюджетних коштів здійснювати внутрішній контроль за повнотою надходжень, отриманих розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів, і витрачанням ними бюджетних коштів та одержувати звіти про використання коштів від розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та

Держава та регіони

одержувачів бюджетних коштів і аналізувати ефективність використання ними бюджетних коштів.

Також ст. 26 встановлено, що керівник бюджетної установи відповідає за організацію ефективної системи внутрішнього контролю за фінансовою та господарською діяльністю цієї установи з урахуванням:

- положень Бюджетного кодексу та інших нормативно-правових актів;
- вимог цілеспрямованого, ефективного й економного управління функціями кожного структурного підрозділу, правильного розмежування функціональних обов'язків;
- правил бухгалтерського обліку та контролю за активами, пасивами, доходами та видатками бюджетної установи.

Зазначено, що внутрішній фінансовий контроль, який здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу, повинен забезпечувати:

- відповідність діяльності бюджетної установи вимогам внутрішнього фінансового контролю;
- оцінювання діяльності з метою визначення відповідності результатів установленим завданням та планам;
- інформування керівника бюджетної установи про результати кожної перевірки (оцінювання, розслідування, вивчення чи ревізії), проведеної підрозділом внутрішнього фінансового контролю.

Розпорядники бюджетних коштів несуть відповідальність за організацію й стан внутрішнього фінансового контролю та аудиту як у своїх закладах, так і в підвідомчих бюджетних установах.

На державному рівні розроблений Порядок здійснення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади внутрішнього фінансового контролю, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 22 травня 2002 р. № 685 [9].

Порядком визначається механізм здійснення контрольно-ревізійними підрозділами відповідних міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (далі – контрольно-ревізійний підрозділ) внутрішнього фінансового контролю за роботою підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління відповідних міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (далі – суб'єкт господарювання, який підлягає контролю), де внутрішній фінансовий контроль – це діяльність контрольно-ревізійних підрозділів, спрямована на забезпечення міністерств, інших центральних органів виконавчої влади достовірною інформацією про використання суб'єктами господарювання фінансових ресурсів, оцінювання ефективності їх господарської діяльності, виявлення і запобігання в ній відхи-

ленням, що перешкоджають законному та ефективному використанню майна й коштів, розширеному відтворенню виробництва.

Метою здійснення внутрішнього фінансового контролю є:

- 1) аналіз фінансово-господарської діяльності, цільового та ефективного використання бюджетних коштів та збереження державного майна, економного використання фінансових і матеріальних ресурсів, виконання планових завдань, достовірності ведення бухгалтерського обліку;
- 2) усунення порушень фінансової дисципліни, відшкодування завданих збитків;
- 3) вжиття заходів щодо запобігання фінансовим порушенням.

Внутрішній фінансовий контроль здійснюється контрольно-ревізійними підрозділами у формі ревізій, перевірок, оцінювань, розслідувань та вивчення (далі – контрольні заходи) на підставі складених на півріччя планів роботи, що затверджуються керівниками міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів за погодженням із ГоловКРУ, його територіальними органами.

У свою чергу, з боку ГоловКРУ України з метою створення дієвого механізму протидії правопорушенням і зловживанням у сфері використання бюджетних коштів, державного й комунального майна та впровадження єдиних норм і правил контрольно-ревізійної роботи в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади було розроблено та затверджено ряд нормативно-правових актів, а саме:

- Порядок взаємодії органів державної контрольно-ревізійної служби з контрольно-ревізійними підрозділами міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів при здійсненні планових та позапланових контрольних заходів, затверджений Наказом ГоловКРУ України від 18.11.2003 р. № 274 [8];
- наказом ГоловКРУ України від 09.08.2002 р. № 168 затверджені Стандарти державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, державного й комунального майна та доручено міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади привести внутрішні нормативно-правові документи з питань контрольно-ревізійної роботи у відповідність до Стандартів [11];
- форму звіту міністерств, інших центральних органів виконавчої влади про контрольно-ревізійну роботу підрозділів внутрішнього фінансового контролю (форма № 11 – ревізія) та Інструкцію про порядок заповнення форми звіту № 11 – ревізія про контрольно-ревізійну роботу під-

розділів внутрішнього фінансового контролю, затверджену наказом ГоловкиРУ України від 11.03.2003 р. № 55 [10].

Щодо нормативно-правового регулювання на рівні впливу відповідного центрального органу виконавчої влади, зокрема, агропромислового комплексу, то є Положення про Міністерство аграрної політики України, яке затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 1 листопада 2006 р. № 1541 [7].

Згідно із цим Положенням Міністерство аграрної політики України (далі – Мінагрополітики) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого координується Кабінетом Міністрів України. Одним із покладених на Мінагрополітики завдань є здійснення внутрішнього фінансового контролю за дотриманням вимог законодавства з питань боротьби з корупцією, за цільовим та ефективним витрачанням бюджетних коштів на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління.

З метою забезпечення виконання покладеного завдання щодо внутрішнього фінансового контролю в складі Мінагрополітики, згідно із штатним розкладом, функціонує контрольно-ревізійний підрозділ [6].

Охарактеризуємо існуючі концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю.

Насамперед, потрібно дослідити чинні нормативно-правові акти із цього питання та їх положення, а також пропозиції, викладені в Стратегії розвитку системи державного фінансового контролю, що здійснюється органами виконавчої влади, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2003 р. № 1156 [12] (далі – Стратегія), а також у Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2015 року, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 травня 2005 р. № 158 (в редакції Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2008 р. № 1347-р) [4] (далі – Концепція).

Першим концептуальним заходом щодо вдосконалення нормативно-правового механізму внутрішнього фінансового контролю стала розробка Стратегії розвитку системи державного фінансового контролю, що здійснюється органами виконавчої влади. Згаданий документ став першим кроком у напрямі формування шляхів удосконалення внутрішнього фінансового контролю.

У цьому документі зазначено, що організація та функціонування чіткої системи фінансового контролю є одним з основних напрямів державної фінансової політики.

На сьогодні відповідно Стратегії, державний фінансовий контроль здійснюється уповноваженими центральними органами виконавчої влади (далі – суб'єкти державно-

го фінансового контролю) та контрольно-ревізійними підрозділами, що функціонують у структурі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (далі – контрольно-ревізійні підрозділи).

У Стратегії зазначається, що існуюча система державного фінансового контролю не дає Кабінету Міністрів України змоги повною мірою проводити глибокий аналіз та оцінювання системи державного управління в окремих сферах соціально-економічної діяльності.

Основними причинами такого становища є недосконале нормативно-правове поле, недостатня ефективність контролю, орієнтація на здійснення його у формі ревізій і перевірок після завершення фінансово-господарських операцій. Такий підхід до завдання контролю не забезпечує належного усунення виявлених правопорушень, ефективного запобігання правопорушенням, а також високого рівня координації та обміну інформацією.

Як наслідок, однією з невирішених проблем в організації існуючої системи державного фінансового контролю є досить високий рівень правопорушень у фінансовій сфері.

З метою підвищення дієвості державного контролю, спрямованого на зміцнення фінансової дисципліни в управлінні державними ресурсами, у Стратегії визначено основні напрями реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю, зокрема:

- формування цілісної системи контролю шляхом визначення всіх складових системи контролю з вичерпним переліком центральних органів виконавчої влади, які уповноважені здійснювати фінансовий контроль у визначеній сфері, об'єктів та видів фінансового контролю, у тому числі налагодження ефективного функціонування внутрішнього фінансового контролю в системі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та покращення їх взаємодії із суб'єктами державного фінансового контролю;
- розвиток нормативно-правової бази діяльності суб'єктів державного фінансового контролю, що забезпечить перехід від контролю, який здійснюється після завершення фінансово-господарських операцій, до контролю, який передуює прийняттю управлінського рішення або здійснюється на стадії його виконання, та визначення чітких процедур контролю, що забезпечать його безперервність та ефективність на всіх стадіях бюджетного процесу, і запровадження механізму дієвого впливу суб'єктів контролю на

хід відшкодування незаконних і нецільових витрат бюджетних коштів.

Підвищення ефективності використання державних фінансів, яке має вирішальне значення для економічного розвитку України та суспільного добробуту, можна досягти, зокрема, шляхом системного вдосконалення діяльності органів державного й комунального сектора та державного управління, в якому важливим інструментом, що дає змогу виконати зазначені завдання та зменшити кількість проблемних питань, пов'язаних із діяльністю органів державного і комунального сектора, є державний внутрішній фінансовий контроль. Державний внутрішній фінансовий контроль забезпечує ефективне державне управління в разі зміни середовища, потреб і пріоритетів суспільства й держави.

Стратегією передбачено вирішення питань організації та функціонування державного внутрішнього фінансового контролю в системі органів державного й комунального сектора шляхом:

- розроблення понятійної бази державного внутрішнього фінансового контролю;
- проведення аналізу системи державного внутрішнього фінансового контролю;
- визначення основних завдань із реформування системи державного внутрішнього фінансового контролю, стратегічних напрямів та етапів розвитку державного внутрішнього фінансового контролю.

Розглянемо вищезазначені заходи детальніше.

Щодо понятійної бази державного внутрішнього фінансового контролю, то державний внутрішній фінансовий контроль повинен забезпечити належне (законне, економічне, ефективне, результативне та прозоре) управління державними фінансами й передбачає здійснення: внутрішнього контролю, внутрішнього аудиту та їх гармонізацію.

Базовим принципом державного внутрішнього фінансового контролю повинно стати чітке розмежування внутрішнього контролю й внутрішнього аудиту.

Необхідно проаналізувати запропоновані складові державного внутрішнього фінансового контролю: внутрішній контроль та внутрішній аудит.

Спочатку розглянемо першу складову державного внутрішнього фінансового контролю – внутрішній контроль. Він є інструментом управління, що дає змогу керівництву органів державного й комунального сектора перевірити стан виконання завдань органу. Метою цього процесу є забезпечення: достатньої впевненості керівництва зазначених органів у досягненні належного рівня економії, ефективності й результативності від-

повідно до завдань органів; достовірності фінансової, статистичної й управлінської звітності; виконання встановлених законодавством та керівництвом норм і правил; захисту активів від втрат.

Отже, внутрішній контроль – це управлінський контроль, який допомагає керівництву в управлінні й виконанні завдань на постійній основі. Тому внутрішній контроль не повинен розглядатися як окрема система органів державного й комунального сектора.

Результати внутрішнього контролю дають змогу приймати управлінське рішення та виявляти ініціативу з метою підвищення ефективності й результативності діяльності, а також зниження витрат.

Контроль проводиться в процесі діяльності органів державного й комунального сектора і поділяється на:

- попередній контроль, що передуює прийняттю управлінського рішення чи здійсненню фінансово-господарської операції;
- поточний контроль, що здійснюється в процесі виконання управлінського рішення чи проведення фінансово-господарської операції;
- подальший контроль, що здійснюється після виконання управлінського рішення чи фінансово-господарської операції.

Щодо внутрішнього аудиту як другої складової державного внутрішнього фінансового контролю, то він реалізується через діяльність із надання незалежних та об'єктивних гарантій (забезпечення впевненості в межах розумного в досягненні органами державного й комунального сектора мети та функціонуванні системи управління в спосіб, який максимально знижує ризик шахрайства, марнотратства, допущення помилок чи нерентабельності) і консультацій. Внутрішній аудит повинен визначати, яким чином здійснюється внутрішній контроль, включаючи способи попереднього контролю.

Метою внутрішнього аудиту є надання незалежних та об'єктивних рекомендацій і консультацій, спрямованих на вдосконалення діяльності органів державного й комунального секторів, підвищення ефективності процесів управління, сприяння досягненню мети такими органами.

Внутрішній аудит може проводитися централізовано – органами державної контрольно-ревізійної служби та децентралізовано – уповноваженим самостійним підрозділом, підпорядкованим безпосередньо керівництву органу державного чи комунального сектора, але функціонально незалежним від нього, у самому органі або в межах його системи управління.

В Україні на законодавчому рівні не визначено сутність і процедури контролю в

діяльності органів державного й комунального сектора.

Система державного внутрішнього фінансового контролю в Україні не має достатнього наукового, інформаційно-технічного та кадрового забезпечення щодо впровадження в практику сучасного вітчизняного та зарубіжного досвіду, розроблення та реалізації новітніх інформаційно-програмних проектів, підготовки кадрів і підвищення їх кваліфікації.

Питання цілісності системи державного фінансового контролю частково врегульовано окремими законами та підзаконними нормативно-правовими актами, зокрема, вищезгаданою Постановою Кабінету Міністрів України "Про здійснення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади внутрішнього фінансового контролю" від 22 травня 2002 р. № 685, де визначено контрольні повноваження і процедури лише для деяких міністерств, центральних органів виконавчої влади, однією із функцій яких є контроль за фінансово-господарською діяльністю інших органів державного і комунального сектора, що не належать до сфери їх управління, та регламентовано діяльність контрольно-ревізійних підрозділів центральних органів виконавчої влади.

Через прогалини у вітчизняному законодавстві тривалий час залишалися поза державним фінансовим контролем окремі важливі для держави сфери діяльності.

Це, зокрема, стосується формування й виконання дохідної частини бюджетів усіх рівнів; діяльності таких органів державного і комунального сектора, як державні та комунальні підприємства, акціонерні, холдингові компанії, інші суб'єкти господарювання, у статутному фонді яких більше ніж 50% акцій (часток, паїв) належить державі та суб'єктам комунальної власності, інші підприємства, установи та організації, які використовують державне та комунальне майно; цільового використання коштів, що залишаються в розпорядженні суб'єктів підприємницької діяльності в разі надання їм податкових пільг; формування й використання коштів і майна державних цільових фондів.

Крім того, бюджетні кошти, які на момент перерахування з рахунків бюджетних установ за договорами цивільно-правового характеру втрачають статус бюджетних, переходять до розряду непідконтрольних для інспектування.

З метою усунення недоліків у функціонуванні системи державного внутрішнього фінансового контролю концепцією передбачено змінити пріоритети та запровадити її сучасну модель та визначено основні завдання з реформування системи державного внутрішнього фінансового контролю, серед яких:

- визначення з урахуванням сучасних умов розвитку України та норм і правил ЄС нових засад організації державного внутрішнього фінансового контролю, що базується на відповідальності керівника;
- створення єдиного правового поля для розвитку системи державного внутрішнього фінансового контролю як складової державного управління та внесення відповідних змін до законодавства. Чітке визначення на законодавчому рівні суті державного внутрішнього фінансового контролю дасть змогу оптимізувати й збалансувати організаційні структури контролю, відокремити підрозділи з інспектування, в тому числі ті, що здійснюють його за зверненнями правоохоронних органів, від підрозділів внутрішнього аудиту, а підрозділи внутрішнього аудиту – від внутрішнього контролю, та запобігти дублюванню контрольних функцій. Це сприятиме зміні пріоритетів – від інспектування із застосуванням санкцій за допущені правопорушення до внутрішнього контролю, спрямованого на запобігання правопорушенням, і надання внутрішніми аудиторами незалежних та об'єктивних рекомендацій, навіть зі збереженням органу централізованого внутрішнього аудиту. Необхідність збереження органу централізованого внутрішнього аудиту буде визначатися з урахуванням, зокрема, стану розвитку й спроможності служб внутрішнього аудиту в органах державного й комунального сектора, у тому числі в системі управління місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; потреби в здійсненні аудиту ефективності реалізації економічних і соціальних проектів, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, аудиту ефективності виконання програмних документів із питань соціально-економічного розвитку, в тому числі державних цільових програм;
- визначення Мінфіну органом, уповноваженим здійснювати нагляд за станом реформування системи державного внутрішнього фінансового контролю, спрямовувати та координувати централізований внутрішній аудит, а Головкин на період реформування – органом гармонізації внутрішнього контролю й внутрішнього аудиту;
- створення умов для ефективного функціонування системи внутрішнього контролю в органах державного й комунального сектора;
- організація служб внутрішнього аудиту органами державного й комунального сектора, зокрема, міністерствами, іншими центральними та місцевими органа-

ми виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, іншими розпорядниками бюджетних коштів (за рішенням головного розпорядника), державними цільовими фондами – за рахунок загальної чисельності працівників центральних органів виконавчої влади, державних цільових фондів і їх територіальних органів; державними й комунальними підприємствами, акціонерними й холдинговими компаніями, іншими суб'єктами господарювання, у статутному фонді яких більше ніж 50% акцій (часток, паїв) належить державі та суб'єктам комунальної власності, за рахунок загальної чисельності працівників таких органів;

- правове забезпечення гарантування незалежності, соціального захисту й відповідальності внутрішніх аудиторів органів державного й комунального сектора;
- розроблення з урахуванням європейського досвіду методології здійснення внутрішнього контролю й внутрішнього аудиту з метою деталізації та уніфікації контрольних процедур, затвердження Кодексу етики внутрішнього аудитора;
- удосконалення кадрового забезпечення служб внутрішнього аудиту, розроблення навчальних програм внутрішнього аудиту та програм сертифікації аудиторів з урахуванням міжнародного досвіду; покращення матеріально-технічного й фінансового забезпечення функціонування системи внутрішнього аудиту;
- створення належної інформаційно-комунікаційної інфраструктури, налагодження зв'язків із громадськістю й засобами масової інформації.

У самій Концепції й у Плані заходів щодо реалізації Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2015 р., який затверджено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2008 р. № 1347-р [4], викладені основні етапи розвитку державного внутрішнього фінансового контролю.

Процес реформування системи державного внутрішнього фінансового контролю потребує певного часу та зусиль усіх його учасників. При цьому слід урахувати як об'єктивні, так і суб'єктивні фактори ризику, що можуть гальмувати зазначений процес. Тому реформування системи державного внутрішнього фінансового контролю передбачається провести протягом 11 років трьома етапами.

Першочерговим і найголовнішим етапом розроблення нормативно-правового та методологічного забезпечення належного функціонування державного внутрішнього фінансового контролю, а саме:

- проекту Закону України “Про державний внутрішній фінансовий контроль”;
- порядку звітування про внутрішній контроль;
- стандартів внутрішнього контролю.

Виконання наведених заходів є кроком у напрямі щодо визначення нових засад організації державного внутрішнього фінансового контролю.

IV. Висновки

Отже державний внутрішній фінансовий контроль є невід'ємним складовим елементом державного фінансового контролю, але через відсутність належного законодавчого регулювання цього виду державного фінансового контролю, насамперед, відповідного закону України, ускладнюється впровадження і закріплення цього виду контролю в управлінні державною економікою та фінансами.

Аналіз наведеної нормативно-правової бази, яка регламентує чинний та концептуальний порядок здійснення та розвитку державного внутрішнього фінансового контролю, засвідчив відсутність єдності методів і форм стосовно організації, планування та проведення контрольних заходів, які застосовуються суб'єктами державного фінансового контролю та контрольно-ревізійними підрозділами внутрішнього фінансового контролю (відомчого контролю), тобто складові елементи державного фінансового контролю не мають спільної методологічної бази та не виступають логічним продовженням одне одного.

Наголошуємо на тому, що замість пропозицій щодо складання конкретно визначеного переліку державних установ, які уповноважені здійснювати фінансовий контроль у визначених сферах, об'єктах та видах фінансового контролю, доцільно налагодити ефективне функціонування внутрішнього фінансового контролю в кожній державній установі та на державних підприємствах, сприяти їх взаємодії із суб'єктами державного фінансового контролю.

Крім того, необхідно зазначити й те, що в розглянутих концептуальних підходах необґрунтовано проведено розмежування державного внутрішнього фінансового контролю на внутрішній контроль і внутрішній аудит, що, на нашу думку, є вкрай недоцільним, оскільки фактично одну із форм контрольних заходів виділяють в окремий вид контролю, що обов'язково призведе до ускладнення в організації та здійсненні державного внутрішнього фінансового контролю.

Ми вважаємо, що внутрішній аудит є тожним попередньому контрольному заходу. Тому доцільно повністю замінити аудит внутрішнім контролем у вигляді попереднього контрольного заходу, що дасть змогу

побудувати більш логічну структуру державного внутрішнього фінансового контролю.

Література

1. Бюджетний кодекс [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14>.
2. Дереконь В.М. Аудит як форма фінансового контролю та складова адміністративно-правової інфраструктури детінізації економічних відносин в Україні : автореф. дис... канд. юр. наук: 12.00.07 / В.М. Дереконь. – Ірпінь, 2007. – 21 с.
3. Дубенко Н.В. Бухгалтерський облік і контроль за грошовими коштами та розрахунками на державних підприємствах Міністерства аграрної політики України : автореф. канд. дис. / Н.В. Дубенко. – К., 2006.
4. Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2015 року : схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 травня 2005 р. № 158 (в редакції Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2008 р. № 1347-р) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1347-2008-%F0>.
5. Майданевич П.Н. Пути повышения эффективности внутренних ревизий на газоснабжающих предприятиях / П.Н. Майданевич, В.Д. Белик // Культура народов Причерноморья. – 2005. – № 73. – С. 108–116.
6. Офіційний сайт Міністерства аграрної політики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mi№agro.kiev.ua/stat/struktura/struk.php>.
7. Положення про Міністерство аграрної політики України : затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 1 листопада 2006 р. № 1541 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1541-2006-%EF>.
8. Порядок взаємодії органів державної контрольно-ревізійної служби з контрольно-ревізійними підрозділами міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів при здійсненні планових та позапланових контрольних заходів : Наказ Головки
- КРУ України від 18.11.2003 р. № 274 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z1112-03>.
9. Порядок здійснення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади внутрішнього фінансового контролю : Постанова КМУ від 22 травня 2002 р. № 685 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=685-2002-%EF>.
10. Про порядок заповнення форми звіту № 11 – ревізія про контрольно-ревізійну роботу підрозділів внутрішнього фінансового контролю : Інструкція, затверджена наказом Головки КРУ України від 11.03.2003 р. № 55 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0232-03>.
11. Стандарти державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна : Наказ Головки КРУ України від 09.08.2002 р. № 168 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/32841;jsessionid=2490725DEEF17A3D9FF42465F7A577BE>.
12. Стратегія розвитку системи державного фінансового контролю, що здійснюється органами виконавчої влади : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2003 р. № 1156 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1156-2003-%EF>.
13. Хмельков А.В. Нормативно-правовий механізм державного фінансового контролю в Україні / А.В. Хмельков // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. – Вип. 3 (22). – 472 с.
14. Хмельков А.В. Удосконалення системи державного фінансового контролю в Україні / А.В. Хмельков // Актуальні проблеми інноваційно-інвестиційного розвитку економіки України : матеріали наук.-практ. конф.; 27 листопада 2007 р. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. – 408 с.

УДК 351.428

РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК ХАРЧОВОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ

Малофєєв Т.Р.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The author explores the basic problems of development of food retail industry, its production potential, features of reconstruction and technical retooling of enterprises of food retail industry, strategy of forming of market of food, state measures of stabilizing of food retail industry in the article.

Анотація

У статті досліджено основні проблеми розвитку харчової промисловості, її виробничий потенціал, особливості реконструкції й технічного переоснащення підприємств харчової промисловості, запропоновано стратегію формування ринку продовольства, державні заходи щодо стабілізації харчової промисловості.

Ключові слова

Харчова промисловість, оборотний капітал, інвестиції, зростання, заборгованість, сільськогосподарське виробництво, капіталоукладення.

I. Вступ

На сучасному етапі розвитку склалося важке економічне становище для всього народного господарства України, а особливо для харчової промисловості, оскільки ця галузь дуже залежить від інших галузей – машинобудівної, хімічної, нафтопереробної, а також від платоспроможності населення. Вітчизняна харчова промисловість вимушена конкурувати із сусідніми країнами, де продукти харчування дешевші. Не рідкі випадки, коли в Україну поставляються неякісні або прострочені продукти, підробки. Через неврегульованість законодавства контролювати імпорт продовольчих товарів в Україну дуже складно. Зазначені фактори справляють негативний вплив на розвиток і конкурентоспроможність української харчової промисловості.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити регіональний розвиток харчової промисловості України.

II. Результати

Питаннями розвитку економічних відносин в АПК займалися П.Т. Саблук, В.І. Бойко, П.П. Борщевський, О.Б. Бутнік-Сіверський, Л.В. Дейнеко, А.А. Заїнчковський, М.П. Сичевський, І.А. Чепурнов та інші. Проте недостатньо уваги приділялося питанню регіонального розвитку харчової промисловості України.

Слід зазначити, що наявні великі проблеми в сировинній базі харчової промисловості – сільськогосподарському виробництві. Майже в кожного сільгоспвиробника є велика заборгованість по платежах до держбюджету, через що їх рахунки у банках закриваються, вони не мають змоги розплатитися з постачальниками запчастин, нової техніки, пально-мастильних матеріалів, потрапляють у залежність від бізнесменів і ви-

мушені віддавати продукцію за мінімальною ціною, ледве покриваючи власні витрати. І навіть ціні, за якими закупуються продукти сільгоспвиробництва державою, також далекі від світових.

Але й у такій складній ситуації харчова промисловість функціонує, намагаючись вирішити проблеми шляхом пошуку інвесторів, як за кордоном і у власній державі, запроваджуючи нові технології.

Природно-ресурсний потенціал сільського господарства України представлений земельними, водними, кліматичними і біологічними ресурсами. Серед них найважливіше значення має земля, яка є основним засобом виробництва в сільському господарстві. Протягом останніх десятиліть розвиток цієї галузі відбувався саме на основі максимального залучення у виробництво земельних угідь. Сприятливий клімат і родючі землі – основа продовольчої безпеки держави та нарощування експортного потенціалу її агропромислового комплексу. При цьому особливо важливе значення має те, що біокліматичний потенціал України здатний забезпечити високу продуктивність рослинництва і тваринництва.

У сільському господарстві України використовується 16 507,8 тис. га дефляційно небезпечних орних земель, з них 7223 тис. га середньо- і 293 тис. га сильнодефляційно небезпечних, у тому числі 1515 тис. еродованої ріллі. Водна ерозія наявна на площі 10 583 тис. га ріллі, з якої 2238 тис. га середньо- і 477 тис. га сильнозмиті орні землі. З екологічних і економічних міркувань орні землі, що піддаються деструктивному впливу природного і господарського характеру, доцільно трансформувати в інші угіддя (сіножаті, пасовища) або заліснити з метою зменшення деградації та екологічного оздоровлення довкілля, включаючи водойми [4].

Протягом останніх десятиліть площа сільськогосподарських угідь зменшилася на 178 тис. га (ріллі на 285 тис. га) у зв'язку з переведенням їх до категорії несільськогосподарських земель, у рамках здійснення землеохоронних заходів. Частково землі відводилися різним землекористувачам для несільськогосподарської діяльності.

Одним з найважливіших показників, що характеризують наявність придатних для ведення сільського господарства земель, є землезабезпеченість (площа продуктивних земель у розрахунку на душу населення). Впродовж 35 років у зв'язку зі збільшенням кількості населення і зменшенням площі угідь землезабезпеченість в Україні мала тенденцію до зниження [3].

Стабілізація землезабезпеченості в останні роки пояснюється переважанням темпів зменшення кількості населення над

темпами скорочення площі продуктивних угідь. У подальшому слід очікувати зниження землезабезпеченості в Україні через вилучення частини малопродуктивних угідь із господарського обігу. Це зумовлює необхідність пошуку шляхів екологічнобезпечної інтенсифікації землеробства, збереження і розширеного відтворення родючості ґрунтів.

Всього за повоєнний період було затоплено майже 1,2 млн га сільськогосподарських угідь. Це порушило екологічну рівновагу між окремими видами угідь (орними землями, луками і пасовищами, лісами, болотами і водними екосистемами). Отже, причиною зниження відтворювальної здатності біосфери, продуктивності та економічної ефективності використання природно-ресурсного потенціалу сільськогосподарського виробництва стала неправильна система природокористування.

Ефективне й екологічнобезпечне використання біокліматичного потенціалу та природної родючості земель є визначальним стратегічним чинником виробничої діяльності людини в сучасному світі. Очевидно, що площа земельних ресурсів, особливо сільськогосподарських угідь, не збільшується, а навпаки – зменшується. Родючість земель легше втратити, ніж відновити. До того ж останнє потребує значних зусиль, коштів, ресурсів, часу.

В Україні по областях спостерігаються значні відмінності в обсягах загального сільськогосподарського водоспоживання, у тому числі витрат водних ресурсів на зрошення земель та сільськогосподарське водопостачання і темпів їхнього зниження. Проблема зниження водомісткості сільськогосподарської продукції та підвищення водовіддачі в аграрній сфері значною мірою залежить від того, як використовуються водні ресурси у зрошуваному землеробстві України. Для нашої країни реальним є зменшення середніх поливних норм, як мінімум, на 20–25% за рахунок зменшення витрат цих ресурсів з розподільно-провідної мережі, впровадження сучасної поливної техніки і технології зрошення земель тощо [1].

Питання інвестування належать до одних з найважливіших, від яких залежить функціонування й розвиток харчової промисловості в умовах ринкової економіки. Завдяки інвестиціям розширюються й удосконалюються виробничі потужності та основні фонди, забезпечуються необхідні пропорції. Інвестиції у виробничу сферу мають забезпечити підвищення технічного рівня й поліпшення розміщення діючих виробництв, а також необхідний приріст потужностей.

Інвестиційні рішення приймають з питань оптимізації структури активів, їх заміни чи ліквідації; розроблення методів і засобів реалізації інвестиційної політики; визначення потреби у фінансових коштах; реалізації інвестиційних проектів; управління пакетом цінних паперів. Вони можуть бути коротко- й довгостроковими. Перші спрямовані на визначення структури капіталу на поточний період, їх прийняття передбачає врахування нинішніх тенденцій розвитку ринку. Довготермінові рішення мають забезпечити успішне функціонування виробництва в майбутньому. Вони базуються на використанні сучасних методів аналізу для вибору оптимальних напрямів і шляхів розвитку виробництва на перспективу з урахуванням об'єктивних закономірностей.

З метою забезпечення оптимального функціонування виробництва необхідно розробити й реалізувати політику оптимального поєднання використання власних і позичених коштів; залучення капіталу на най-вигодніших умовах; дивідендну політику тощо.

Фінансування й державне кредитування капітального будівництва в харчовій промисловості регламентують закони України "Про інвестиційну діяльність", "Про банки і банківську діяльність", а також інші законодавчі й нормативно-правові акти країни, зокрема Положення про фінансування та державне кредитування капітального будівництва в країні, затверджене Міністерством економіки, Міністерством фінансів, Державним комітетом у справах містобудування та архітектури. Це Положення обов'язкове для підприємств і організацій усіх форм власності при фінансуванні та кредитуванні за рахунок державних і змішаних капітальних вкладень нового будівництва, розширення, реконструкції, технічного переоснащення діючих підприємств, проектних робіт, консервації (розконсервації) об'єктів, а також у разі придбання обладнання, що не потребує монтажу й не входить до кошторису будов. При будівництві, яке здійснюється за рахунок недержавних капітальних вкладень, зазначене Положення має рекомендаційний характер.

Практика свідчить: найбільш ефективні напрями капіталовкладень у харчовій промисловості – реконструкція й технічне переоснащення виробництва. Це дає змогу за короткий час, з меншими витратами, ніж при новому будівництві, оновлювати матеріально-технічну базу, освоювати нові потужності [2].

Технічне переоснащення діючих підприємств передбачає встановлення нових машин і устаткування на діючих площах, упровадження автоматизованих систем

управління і контролю, сучасних методів управління виробництвом, модернізацію і технічне переоснащення природоохоронних об'єктів, опалювальних і вентиляційних систем, підключення до централізованих джерел тепло- й електропостачання. Його слід здійснювати за проектами й кошторисами на окремі об'єкти або види робіт, які розробляють на основі єдиного техніко-економічного обґрунтування і згідно з планом підвищення техніко-економічного рівня галузі.

Щодо розширення діючих підприємств, то воно передбачає будівництво нових і збільшення потужностей діючих об'єктів на існуючих або прилеглих до них територіях. Реконструкція діючих підприємств передбачає перебудову, пов'язану з удосконаленням виробництва і підвищенням його техніко-економічного рівня на основі науково-технічного прогресу. Реконструкція потребує комплексного проекту, який передбачає розширення виробничих потужностей, поліпшення якості та асортименту продукції (в основному без збільшення чисельності працюючих), поліпшення умов праці та охорони навколишнього середовища.

При реконструкції можливі перебудова окремих споруд основного й допоміжного призначення, будівництво нових і розширення існуючих об'єктів з метою ліквідації диспропорцій у технологічних ланцюгах. Слід також вжити заходів щодо впровадження мало- й безвідхідних технологій та гнучких виробництв; скорочення робочих місць; підвищення продуктивності праці; зниження матеріаломісткості виробництва й собівартості продукції; зростання фондівіддачі та інших техніко-економічних показників діючого підприємства.

Нове будівництво слід розпочинати лише за умови, якщо реконструкція, технічне переоснащення та розширення діючих підприємств не можуть забезпечити необхідного приросту виробничих потужностей, поліпшення якості продукції, підвищення ефективності виробництва.

Останнім часом в Україні значно зменшилися обсяги капіталовкладень і будівельно-монтажних робіт на підприємствах усіх форм власності.

Отже, загальні капіталовкладення в економіку України в 2006 р. порівняно з 1998 р. становили 22,7%, у тому числі в промисловість – 26,4%, в сільське господарство – лише 8%. Таким чином, капіталовкладення в харчову промисловість зменшилися на 57,3%, в м'ясну і молочну – на 68,7%, у рибну – на 94%.

За цих умов капіталовкладення спрямовуються на пускові та найважливіші об'єкти, будівельна готовність яких перевищує 70%.

Запроваджено картки з відповідними показниками на кожен будівельний об'єкт, а також титули будов. Частка державної власності в майні підприємства-забудовника визначається на час заповнення титулу.

Капітальні вкладення за рахунок бюджетних коштів і коштів позабюджетних фондів виділяються на безповоротній основі лише підприємствам, 100% власності яких належать державі, усім іншим суб'єктам господарювання – лише на зворотній та платній основі.

Підприємствам недержавної форми власності капіталовкладення виділяються на умовах кредиту з виплатою відсотків на рівні облікової ставки Національного банку України із застосуванням коефіцієнта 1,2 або за умови передачі в державну власність частки (паю, акцій) у статутному фонді підприємства, еквівалентної одержаним коштом.

За останні роки в харчовій промисловості склалося вкрай важке становище з реконструкцією й технічним переоснащенням діючих підприємств. Основна причина – недостатнє виділення лімітів централізованих капіталовкладень та коштів для їх фінансування, що призвело до постійного порушення строків введення в дію потужностей для виробництва харчової продукції [3].

Враховуючи положення, що склалося в країні щодо фінансування капітального будівництва та з метою забезпечення розвитку вітчизняної економіки, Президент та Уряд України заохочують іноземних інвесторів. Найбільші обсяги іноземних інвестицій надійшли з Нідерландів, Німеччини, США, Росії. Значний інтерес інвестори виявляють до підприємств харчової промисловості, торгівлі, хімічної промисловості, машинобудування тощо. Іноземні кошти вкладено в 6,4 тис. українських підприємств.

Визначаючи шляхи підвищення ефективності інвестиційної політики в харчовій промисловості, слід враховувати таке: одна з основних особливостей капітального будівництва полягає в тому, що виробничий цикл має відносно тривалий період. Залежно від характеру й призначення об'єктів строки будівництва можуть бути від кількох місяців до кількох років, унаслідок цього на незавершене будівництво витрачаються значні кошти.

Що коротші строки будівництва, то менше коштів потрібно для зведення однієї й тієї ж кількості об'єктів, то раніше нові потужності розпочнуть випуск продукції й скоротиться термін окупності капіталовкладень.

Розподіл капітальних вкладень між об'єктами будівництва (з урахуванням нормативних строків спорудження) та концентрація їх на пускових будовах – важливі умови під-

вищення їхньої ефективності. Водночас продовження строку будівництва, як і уповільнення обороту капіталовкладень, призводить до подорожчання будівництва.

Важливий фактор ефективності капіталовкладень – удосконалення відтворювальної структури основних фондів шляхом підвищення частки реконструкції та технічному переоснащенню діючих основних фондів.

Ефективність капіталовкладень значною мірою визначають розвиток матеріально-технічної бази будівництва, рівень заводської готовності будівельних конструкцій і деталей, темпи переоснащення будівельних організацій на основі нової техніки і підвищення рівня механізації основних і допоміжних робіт. Збільшення частки типових проектів у будівництві знижує кошторисну вартість об'єктів, скорочує строки спорудження їх, підвищує продуктивність праці.

Важливим напрямом підвищення ефективності інвестицій є вдосконалення організаційних форм будівництва, підвищення рівня концентрації виробництва в будіндустрії. Удосконалення структури будівництва передбачає поєднання проектування і будівельних робіт в один технологічний ланцюжок, який дасть змогу за короткий час вводити в дію виробничі потужності й об'єкти.

При визначенні напрямів інвестиційної політики слід враховувати такий фактор підвищення ефективності капіталовкладень, як збільшення частки витрат на устаткування, тобто на активну частину основних фондів. Отже, в інвестиційній політиці харчової промисловості пріоритетом має бути технічне оснащення діючих підприємств.

Особлива увага сьогодні приділяється вмілому використанню капіталу. Адже постійно наявна нестача інвестицій при зростанні вартості капітального будівництва, техніки, створенні капітало- та наукоємних виробництв. Звісно, модернізувати діючі підприємства потрібно. Але робити цей широкомасштабний захід доцільно лише тоді, коли прибутки підприємств будуть достатніми для створення фондів нагромадження і споживання, а банки кредитуватимуть довгострокові інвестиційні проекти. Альтернативи тут не існує. Які ж джерела фінансування можна залучити для технічного переоснащення галузі?

Передусім прибуток, що залишається на підприємствах, спрямовується на реконструкцію і технічне переоснащення виробництва. Потім – амортизаційні відрахування. Адже підвищення інвестиційної активності безпосередньо пов'язане із визначенням амортизації як основного ресурсу та фінансового джерела

капіталовкладень. Уповільнити знос основних фондів можна й шляхом прискореної амортизації, яка є головним напрямом відновлення основних виробничих фондів. Ще одне джерело фінансування – кошти від приватизації підприємств з виробництва хлібопродуктів, які можна спрямувати на технічне й технологічне оновлення виробництва. І нарешті, доцільно залучити гроші комерційних банків, а також населення та приватизаційні сертифікати. Це підвищить привабливість підприємств галузі для потенційних інвесторів.

Аналіз попиту за доходами показує, що із скороченням своїх доходів споживачі розширюватимуть купівлю продуктів низької категорії (коефіцієнт еластичності попиту на картоплю, капусту, столові буряки тощо становить 0,3–0,35). Тому виробництво цих продуктів має більші шанси на розширення. А в галузі тваринництва, садівництва, виноградарства, навпаки, прогнозують застій.

З метою подолання негативних тенденцій у розвитку ринку продовольства необхідно насамперед посилити державне регулювання ринкових відносин, підвищити ефективність використання ресурсів, розширити державну допомогу господарствам. Держава може здійснювати регулювання ринку через цінову і кредитно-податкову політику, а також через створення відповідних умов для зміцнення матеріально-технічної бази господарств, удосконалюючи податкову систему й інших інструменти регулювання ринку, для стимулювання залучення інвестицій і розвитку НТП.

Цінова політика держави тільки тоді буде ефективною, коли ціни на сільськогосподарську продукцію забезпечать необхідні темпи розширеного відтворення виробництва, а прибуток на вкладений капітал буде не нижчим, ніж за інших можливих напрямів його використання.

Поліпшити економічне становище господарств могло б упровадження такого заходу, як відшкодування з бюджету суми ПДВ, виплаченої постачальникам за виконані роботи, надані послуги, придбані матеріальні ресурси, паливо, основні засоби виробництва і нематеріальні активи.

У період переходу до ринкової економіки, поряд із розвитком нових, конкурентоспроможних джерел поставок засобів виробництва, використанням нових каналів збуту, зберігання, переробки і розподілу продукції, необхідно поліпшити державні поставки та відновити держзамовлення на всі види сільськогосподарської продукції, розширити інтервенційні заготівлі.

Доцільно практикувати укладання ф'ючерських контрактів, пільгове кредитування сільськогосподарських підприємств, забез-

Держава та регіони

печення зустрічного продажу необхідних їм ресурсів за пільговими цінами.

Слід розширити захист вітчизняних товаровиробників, зокрема:

- збільшити митний податок на імпорту продуктів;
- скасувати попередню оплату та податки на експорт продуктів;
- ввести граничну торговельну надбавку (не більшу ніж 20%) на вітчизняну сільськогосподарську продукцію;
- створити сприятливі умови для ввезення ресурсів, необхідних для впровадження прогресивних технологій вирощування і переробки продукції, звільнивши господарства від сплати митного податку та ПДВ;
- реалізувати комплекс заходів щодо розширення зовнішнього ринку сільськогосподарської продукції, продуктів її переробки.

Економічну політику держави необхідно спрямувати на підвищення ефективності використання виробничого потенціалу сільськогосподарських підприємств, зміцнення ОПГ населення і селянських (фермерських) господарств, забезпечення прогресивних структурних зрушень у виробництві сільськогосподарської продукції, реалізацію ефективних шляхів і засобів розв'язання соціальних проблем на селі. Вирішальне значення тут матиме вдосконалення територіального розміщення виробництва продукції. Його раціональне розміщення сприятиме прискоренню темпів зростання продуктивності праці, підвищенню конкурентоспроможності продукції, збільшенню маси прибутку на капітал. Найефективнішого використання ресурсів можна домогтися лише тоді, коли кожний продукт вироблятиметься в регіонах з найсприятливішими природно-економічними умовами, оскільки в сільському господарстві продукція вирощується працею не тільки людини, а й природи. На її частку припадає близько 30–40% загальної вартості створеного в сільському господарстві продукту.

А якщо держава й надалі самоусуватиметься від регулювання ринку, то зростання цін на промислові товари, що триває, і відповідне зменшення мінової вартості сільськогосподарської продукції, наповненості внутрішнього ринку через зниження купівельної спроможності населення неминує призвести до ще більшого спаду виробництва й банкрутства господарств.

Отже, стратегія формування ринку продовольства базується, насамперед, на врахуванні купівельної спроможності населення, а також на можливостях зміцнення вітчизняного сільськогосподарського виробництва, розвитку системи маркетингу, сти-

мулювання експорту й обмеження імпорту продуктів, розширення державного регулювання ринкових відносин. Збалансованість попиту і пропозиції сприяє заощадженню коштів, розвитку справедливої конкуренції та захисту споживачів і товаровиробників.

Основна надія покладається на державне втручання в економічні відносини, державну допомогу (дотації та субсидії). Метою, яку ставили при цьому урядові чиновники, було залучення до бюджету тінювих грошей. Тінювики просто проігнорували цю урядову ініціативу. Натомість постраждали законослухняні підприємці – ці патенти обернулися для них додатковими втратами, які майже не можна компенсувати: ціна товарів стрімко зросла. Друга урядова ініціатива, яка мала негативні наслідки, – заборона з 1 січня 1997 р. продажу товарів, на яких немає відповідної інформації українською мовою. Багато товарів було придбано задовго до цього заходу із “захисту споживача” – що ж тепер із ними робити торгівлі? Звісно, що тінювиків це може тільки порадувати. Тому продовжувати закликати до подальшого втручання держави в економіку – це значить суттєво погіршити ситуацію.

IV. Висновки

Формування соціально орієнтованої економіки передбачає вирішення стратегічного завдання – створення в Україні потужної харчової індустрії для забезпечення нормального життєдіяльності населення, відновлення й збереження його здоров'я, вдосконалення сільськогосподарського виробництва, соціальної переорієнтації базових галузей промисловості країни, наповнення фінансами державного бюджету. Виходячи із цього, розвиток харчової промисловості має бути пріоритетним напрямом економічної політики держави, ця галузь є надійним джерелом поповнення державного бюджету і значних валютних надходжень.

Для стабілізації становища в ряді галузей харчової промисловості необхідно:

- оновити матеріально-технічну базу, модернізувати виробництво, збільшити обсяги випуску конкурентоспроможної продукції й розширити її асортимент, активізувати роботу щодо залучення іноземних інвестицій та кредитів;
- забезпечити пріоритетність розвитку галузей здійсненням державної фінансово-кредитної підтримки підприємств за рахунок розширення видів їх кредитування, а також виділення з державного бюджету коштів для кредитування міжсезонних витрат підприємств цукрової, маслосібно-жирової, плодоовочеконсервної, виноробної та інших галузей;
- продовжувати протекціоністську політику щодо вітчизняного товаровиробника;

- створити оптові ринки продовольчих товарів, розширити мережу фірмової торгівлі, а отже, зменшити кількість посередників при реалізації продукції, завдяки чому буде знижено ціни й збільшено обсяги її продажу;
- запровадити регулювання ринків зерна, цукру, олії, алкогольних напоїв;
- відновити традиційні й освоїти нові зовнішні ринку збуту, зокрема, створити за кордоном постійно діючі представництва окремих галузей, підприємств, регіонів;
- активізувати роботу щодо створення інтегрованих структур, до складу яких повинні ввійти переробні і сільськогосподарські підприємства, фірмові магазини, організації, які спеціалізуються на матеріально-технічному забезпеченні й збуті продукції.

Література

1. Дейнеко Л.В. Розвиток харчової промисловості України в умовах ринкових перетворень / Л.В. Дейнеко. – К.: Знання, 1999. – 331 с.
2. Лиськов В.В. Реформування харчової промисловості України / В.В. Лиськов // Вісник аграрної науки. – 1999. – № 7. – С. 7–9.
3. Осипов П.В. Интегральный производственный потенциал пищевой промышленности / П.В. Осипов. – Одесса: Институт проблем рынка и экономико-экологических исследований НАН Украины, 2004. – 289 с.
4. Сичевський М.П. Удосконалення організаційно-економічного механізму розвитку харчової промисловості України / М.П. Сичевський. – К.: Науковий світ, 2004. – 374 с.

УДК 351.84

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Меленюк В.О.

Енергодарський інститут державного та муніципального інституту ім. Р.Г. Хеноха Класичного приватного університету

Annotation

The author explores the features of public social policy, interpretation of concept of social policy, method of measuring of integral index of social feel in the article.

Анотація

У статті досліджено особливості державної соціальної політики, розглянуто поняття соціальної політики, методу вимірювання інтегрального індексу соціального самопочуття.

Ключові слова

Соціальна політика, держава, державне управління, соціальна інфраструктура, суспільство, життєвий рівень.

I. Вступ

Розбудова української державності за принципами демократії передбачає переосмислення основних напрямів соціальної політики. Одним з базових завдань державного управління повинно стати формування нової національної соціальної стратегії.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити теоретичні основи державної соціальної політики в Україні.

III. Результати

Різні фундаментальні підходи, а також особливості соціальної політики української держави досліджувалися та розроблялися багатьма вітчизняними вченими, серед них: В. Бідак, В. Гайдучий, Л. Гончарук, Е. Лібанова, О. Палій та В. Скуратівський, А. Сіленко, С. Сіденко та інші.

Особливу увагу вивченню механізмів активізації соціальної політики на державному рівні приділяють такі відомі вітчизняні науковці, як А. Амоша, Н. Борецька, С. Вовканич, Т. Заєць, А. Крупнік, В. Мандибура, В. Новиков, О. Новикова, У. Садова та Л. Семів, П. Шевчук. Окремі аспекти проблеми з точки зору державного управління розглядали А. Дегтяр, Д. Карамішев, В. Нікітін, Г. Одинцова та інші.

Історичний аналіз розвитку людської цивілізації показує, що індивідуальні потреби, добробут, економічна та соціальна безпека як окремої людини, особистості, так і цілих спільнот формуються не ізольовано від соціального середовища, а в певній системі поглядів, цінностей та уявлень, які реалізуються в суспільних відносинах та діяльності відповідних політичних інститутів. Одним із головних предметів вивчення та засобом реалізації процесів соціального буття є соціальна політика як суспільний феномен і вид практичної діяльності людства. Хоча розроблення (часом спонтанне) і впровадження основних принципів соціальної політики мають давню історію, утверджуватись як академічна дисципліна вона почала лише наприкінці XIX ст.

Світовий і вітчизняний досвід показує, що найбільші соціальні перетворення є успішними настільки, наскільки свідомо та відповідально в них беруть участь інститути громадянського суспільства та громадяни дер-

жави. Саме тому під час докорінних соціально-політичних змін суттєво аналізуються теоретичні, методологічні та практичні аспекти соціальної політики й соціальної держави.

Розглянемо детальніше поняття соціальної політики. А. Крупнік виділяє такі підходи до визначення соціальної політики держави:

1) базується на ототожненні соціального та суспільного, тобто соціальна політика розглядається як “суспільні дії з рішення проблем, які торкаються всього суспільства”. Мета соціальної політики – сприяти досягненню цілей суспільства;

2) соціальна політика насамперед орієнтована на соціально-трудові відносини та їх стабілізацію, регламентування відносин праці та капіталу, виключаючи екстремістські або радикальні варіанти розв’язання суперечностей;

3) ця група концепцій визначає соціальну політику як вид суспільної діяльності, яка орієнтована на потенційно соціально небезпечні верстви населення – непрацездатних, маргіналів, декласовані елементи, щоб через систему державної допомоги та суспільної благодійності забезпечити цим верствам мінімально прийнятний рівень задоволення їхніх потреб, добробуту і таким чином захистити заможні верстви від можливої неконтрольованої люті;

4) соціальна політика – інструмент, який пом’якшує негативні наслідки індивідуальної та соціальної нерівності через систему перерозподільчих заходів. Як правило, дії в рамках такого підходу мають за мету утримати диференціацію доходів різних верств населення у безпечних межах, а засобом виступає податкова політика;

5) принципи соціальної справедливості та соціального партнерства проголошуються базовими цінностями сучасного громадянського суспільства та соціальної держави [8, с. 6–7].

Незважаючи на велику кількість визначень соціальної політики і варіантів її розуміння, молодослідженими, на нашу думку, залишилися деякі питання, зокрема, стосовно суб’єктів соціальної політики. Багато авторів обмежуються констатацією того, що держава є суб’єктом соціальної політики. Існують й інші точки зору.

У розвинених країнах світу сучасні системи соціальної політики сформувалися в основному на початку 40-х рр. XX ст. А документом, що регулює соціальну політику, стала Європейська соціальна хартія (1961), яка проголосила право людини на соціальний прогрес.

У різних країнах визначають це поняття по-різному, хоча значна частина цих трактувань має спільні положення. В більшості

визначень поняття соціальної політики пов’язане із заходами уряду та інших організацій, спрямованими на підвищення добробуту і задоволення потреб як найменш захищених груп і індивідів, так і населення в цілому. Необхідність соціальної політики в суспільстві зумовлюється існуванням соціальної нерівності та обмеженим обсягом ресурсів, тому однією з найважливіших функцій соціальної політики є функція перерозподілу.

Цікаве визначення соціальної політики наводиться у “Словнику соціальної роботи” Р. Баркера: “Соціальна політика – це діяльність і принцип суспільства, які формують спосіб, за допомогою якого воно втручається та регулює відносини між індивідами, групами, громадами, соціальними закладами. Ці принципи та дії є результатом звичаїв і цінностей суспільства та визначають розподіл ресурсів і рівень добробуту його людей” [1, с. 74].

Англійський дослідник наголошує на важливості індивідуального початку в соціальній політиці, крім того, розглядає її як безумовну функцію суспільства, а не держави. Але, як справедливо стверджує В. Карцев, будь-яка потреба не може бути повноцінно задоволеною без участі особистості у функціонуванні такого компонента суспільства, як людська спільнота [6, с. 53].

В американській енциклопедії соціальної роботи Е. Баумхайєр та А. Шорр визначили соціальну політику як напрям дій щодо соціальних явищ з метою управління взаємовідносинами і розподілом соціальних ресурсів. Дж. Стюарт характеризує соціальну політику (Велика Британія) як сферу державної діяльності, відповідальну за створення та надання соціального захисту, що включає соціальні послуги та виплати [14, с. 38].

Соціальна політика – це система програм, служб та заходів, спрямованих на досягнення соціальних цілей. Соціальна політика охоплює всі сфери життєдіяльності людей – виробничу, соціальну, політичну, духовну та регулює відносини між суспільством, колективом, громадою, особою в кожній із цих сфер та зонах їх взаємодії [14, с. 78].

Хоча наведені трактування є, на перший погляд, різними, більшість усе ж таки мають спільні положення, зокрема про заходи уряду в соціальній сфері, спрямовані на регулювання взаємовідносин, розподіл ресурсів, підвищення добробуту і задоволення потреб як населення в цілому, так і окремих груп та індивідів.

Як зазначає відомий український учений В. Скуратівський, соціальна політика передбачає глибинні тенденції розвитку в усіх сферах суспільного життя, що зумовлюють процес розвитку соціального буття і соціа-

льної безпеки людини та цілеспрямований вплив на них суб'єктів регулятивної діяльності. Така політика має виявляти та розв'язувати суперечності як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру в економіці, політиці, соціальних, духовних відносинах, аспектах, тенденціях розвитку та функціонування, що впливають на соціальне буття, соціальне самопочуття та безпеку людини [11, с. 98].

Оригінальні визначення соціальної політики пропонують російські дослідники. Так, П. Павленко вважає, що державна соціальна політика – це певна орієнтація держави та система заходів з оптимізації соціального розвитку суспільства, відносин між соціальними та іншими групами, створення умов для задоволення життєвих потреб їхніх представників [9, с. 86].

З точки зору політико-правового тлумачення розглядає соціальну політику інший російський учений В. Капіцин: “Соціальна політика в широкому розумінні означає керуючу дію держави, яка основана на системі правил (норм), нормативних структур, які приймають рішення та організують діяльність, що сприяє залученню в політичні процеси різних суб'єктів. Мета такого впливу – сприяти формуванню спільності інтересів широких верств населення та консолідувати суспільство, домагатись підтримки діяльності держави” [5, с. 22]. У цьому визначенні важливим є те, що автор підкреслює управлінський зміст соціальної політики держави.

В одному з перших систематизованих навчальних посібників з теорії та методики соціальної роботи наводиться визначення соціальної політики як “причинно обумовленої, ситуативної, динамічної за формою та орієнтацією діяльності з практичної організації соціальної безпеки людей, які прагнуть реалізувати свої потреби та інтереси в суспільстві” [14, с. 93–94].

Вичерпним і точним є визначення І. Григор'євої: “Соціальна політика – це діяльність держави та/або суспільства (суспільних інститутів) з узгодження інтересів різних соціальних груп та соціально-територіальних громад у сфері виробництва, розподілу та споживання, які дають змогу узгоджувати інтереси цих груп з інтересами людини та довготерміновими цілями суспільства” [4, с. 26].

А. Крупнік зазначає, що “соціальна політика – це комплекс заходів, що здійснюються державними інститутами та недержавними суб'єктами з метою виявлення, задоволення та узгодження потреб та інтересів громадян, соціальних груп, територіальних громад” [8, с. 9].

Інший український дослідник О. Воронін вважає, що соціальна політика – це система заходів, принципів, рішень, дій держави та

інших суспільних суб'єктів, що сформувалася в суспільстві на певному історичному етапі його розвитку і спрямована на забезпечення позитивних змін у соціальному просторі [3, с. 317]. Соціальна політика як частина загальної соціально-економічної політики має на меті досягнення соціального прогресу. Саме тому вона визначає ієрархію цілей соціального розвитку і пропонує шляхи й методи досягнення цих цілей, удосконалення форм та умов життя людей.

Отже, системний аналіз поняття соціальної політики, її структури і функцій в історичному і суспільно-політичному вимірах, зіставлення різних підходів і визначень дає змогу охарактеризувати сутність цього суспільного феномену.

Різниця підходів до визначення змісту соціальної політики відображується в різноманітності показників – індикаторів соціального розвитку суспільства, за допомогою яких оцінюється рівень досягнення мети соціальної політики. Так, у США до системи показників соціальної статистики, яка ведеться на загальнофедеральному рівні та на рівні штатів, входять показники охорони здоров'я, соціального забезпечення, освіти, зайнятості, особистих прибутків, побутових умов, вільного часу та розваг, демографічні характеристики населення [10, с. 84].

Принципова схема показників соціальної статистики ООН включає такі розділи: демографічна структура населення; соціальна структура суспільства; сім'я та побут; доходи та сімейні заощадження; рівень життя; охорона здоров'я; споживання продуктів харчування; житлові умови; освіта та культура; умови труда та зайнятість; умови життя сільського населення; соціальне забезпечення; утримання та виховання дітей, інвалідів, людей похилого віку та пенсіонерів; суспільні фонди. Отже, зміст поняття “соціальна політика” в різних випадках може істотно варіюватися.

Російський дослідник В. Колков на основі аналізу діяльності сучасних соціальних держав стверджує, що структуроутворювальними елементами соціальної політики є соціальне забезпечення, соціальна допомога, соціальний захист, соціальна робота [7, с. 37].

В. Капіцин до напрямів соціальної політики відносить: 1) охорону здоров'я та обов'язкове медичне страхування; 2) підтримку сім'ї, дитинства, материнства та батьківства; 3) житлову політику, комунальне, побутове обслуговування населення; 4) підтримку людей похилого віку та інвалідів; 5) соціальне обслуговування населення; 6) охорону навколишнього природного середовища; 7) федеральне та муніципальне влаштування мігрантів, особливо біженців та переселенців тощо [5, с. 26].

Інші аспекти складової соціальної політики пропонує І. Григор'єва, яка вважає, що соціальна політика спрямована на надання допомоги бідним та боротьбу з бідністю, розвиток соціального страхування, роботу з молоддю, стимулювання одержувачів допомоги до переходу до розряду економічно та соціально самостійних осіб [4, с. 27].

Таким чином, поняття “соціальна політика” охоплює велике коло питань життєдіяльності індивідів та суспільства: забезпечення виживання та підтримку життєдіяльності найбільш незахищених членів суспільства – інвалідів, літніх, самотніх, біженців, представників національних меншин тощо, так і забезпечення функціонування та розвитку суспільства в цілому. Саме тому соціальна політика сучасного суспільства має бути спрямована на збільшення рівнів свободи індивідів, розширення можливостей їхнього вибору, реалізацію потенціалу саморозвитку.

Щодо України на сучасному етапі її розвитку основними цілями соціальної політики є максимальне збереження фізичного, інтелектуального, духовно-етичного потенціалу країни; формування трудової мотивації, яка відповідає вимогам легального ринку, орієнтація на розширене відтворення “людського капіталу” країни як передумову економічного підйому, повноцінного ринку, ефективної економіки; створення інституціональних і соціально-економічних умов для реалізації громадянами, різними суспільними верствами та групами населення своїх потреб та інтересів, прояву своєї активності та розкриття особистості. Без цього неможливий розвиток громадянського суспільства, особистої свободи, реальної демократії.

Соціальна політика може включати не тільки захисні елементи щодо критичних верств і груп населення. Вона може передбачати і певну підтримку, наприклад, середнього класу, сприяння його утворенню й зростанню управлінської майстерності, що опосередковано може позитивно впливати на соціальний стан усіх інших верств населення. Прикладами саме таких підходів до здійснення соціальної політики може бути діяльність консерваторів США і Великобританії в епоху Р. Рейгана і М. Тетчер, які обмежувалися створенням “держави добробуту” лише для середніх класів.

У 1990-х рр. у Російській Федерації склалася така практика, згідно з якою державна соціальна політика підпорядкована економічним інтересам і трактувалася як доповнення до економічної політики [13, с. 253]. Суб'єктом такої соціальної політики стає не людина, а населення, предметом – соціальна інфраструктура, метою – збереження конкретної державної влади. Подібна соціальна політика спричиняє поглиблення супе-

речностей між суспільством і державою, наслідком чого є соціальна напруженість і соціальні конфлікти.

Подібні риси властиві певною мірою і соціальній політиці України. Соціальна політика держави формується з урахуванням конкретно-історичних умов країни, які впливають на характер й особливості таких аспектів соціальної політики, як:

- політика доходів населення (життєвий рівень, споживчий кошик, матеріальний добробут);
- політика у сфері праці та трудових відносин (оплата праці, охорона праці та соціальне страхування, зайнятість населення тощо);
- соціальна підтримка та захист непрацездатних і малозабезпечених верств населення (пенсійне забезпечення, соціальне обслуговування, надання соціальних гарантій тощо);
- темпи і пріоритети розвитку галузей соціальної сфери (охорони здоров'я, освіти, науки, культури, фізичної культури та спорту);
- соціоекологічна політика (створення здорових, сприятливих умов для праці, життя та відпочинку);
- політика у сфері розвитку сучасної соціальної інфраструктури (житло, транспорт, дороги, зв'язок, торговельне та побутове обслуговування);
- міграційна політика (вимушена міграція, захист прав та інтересів співвітчизників за кордоном, зовнішня трудова міграція);
- політика щодо окремих категорій населення (сімейна, молодіжна, політика щодо людей похилого віку, інвалідів тощо).

Об'єднуючи ці напрями здійснення соціальної політики, можна виділити такі три її основні функції: економічну (економічно забезпечує політичні перетворення, створює умови для реалізації практичних політичних заходів, стимулює різні види економічної діяльності); соціальну (створює соціально-економічні умови для збереження та розвитку людського капіталу, забезпечує необхідний рівень життя для всіх груп населення, доступ до медичного обслуговування, освіти, культурних цінностей) та стратегічну (створює соціально-економічні передумови для розвитку суспільства і збереження стабільності в ньому).

У нашій державі виокремлено такі основні напрями соціальної політики [18]:

- політика розподілу і перерозподілу суспільного продукту: політика формування доходів населення; політика стимулювання найманої праці; політика формування доходів власників засобів виробництва і капіталу; політика оподаткуван-

- ня доходів і майна населення; політика прямого оподаткування доходів; політика непрямого оподаткування доходів; політика оподаткування майна населення (нерухомості); політика індексації доходів населення; політика надання пільг (компенсацій і привілеїв); політика обмеження тіньових доходів;
- демографічна політика: політика охорони материнства і дитинства; політика стимулювання репродуктивного зростання населення; політика регулювання шлюбно-сімейних відносин і державної допомоги сім'ї; геронтологічна політика; міграційна політика;
 - політика зайнятості та охорони праці: політика регулювання ринку праці й забезпечення ефективної зайнятості населення; політика організації та нормування праці; політика забезпечення умов праці; політика страхування праці (на випадок безробіття, хвороби або каліцтва); політика забезпечення оптимального вирішення виробничих колективних спорів і трудових конфліктів;
 - політика соціального забезпечення і соціального страхування: пенсійна політика та забезпечення страхування пенсійних внесків; політика медичного забезпечення і медичного страхування; субсидіарна політика (політика надання адресної соціальної допомоги); політика мінімальних соціальних гарантій, стандартів і ліквідації бідності; політика забезпечення соціальної безпеки;
 - політика гармонізації соціально-економічних інтересів і забезпечення соціального діалогу: гендерна політика; молодіжна політика; житлова політика; політика розвитку соціальної сфери села; рекреаційна політика; політика захисту прав споживачів; гуманітарна політика.

Аналіз принципів, на яких ґрунтується соціально-політична діяльність більшості сучасних держав, дає можливість виділити такі: принцип соціальної справедливості, принцип соціальних гарантій, принцип соціальної компенсації, принцип соціальної солідарності, принцип індивідуальної соціальної відповідальності, принцип соціального партнерства та принцип субсидіарності (підтримки) [17, с. 107].

Як приклад, спробуємо проаналізувати останній принцип, який передбачає надання переваги громадським ініціативам над відповідною діяльністю державних органів і установ при фінансуванні заходів у сфері соціальної політики. Цей принцип сприяє законодавчому регулюванню взаємодії державних і недержавних структур у соціальній сфері і підтримку останніх. Реалізація принципу субсидіарності дає змогу не тільки

більш ефективно використовувати існуючі матеріальні ресурси, а й більш гнучко реагувати на соціальні виклики і залучати самих громадян до вирішення соціальних проблем.

Спостерігається науковий інтерес і до проблеми особливостей здійснення соціальної політики саме за умов трансформації суспільства.

Термін "трансформація" використовується на позначення процесу зміни формації. Причому під формацією (від лат. *formatio* – утворення, вид) розуміють історично визначений рівень розвитку людського суспільства, який характеризується тільки їй властивим засобом виробництва й обумовленими цим засобом соціальними і політичними відносинами, юридичними нормами й установами, ідеологією. "Транс" (лат. *trans* – крізь, через) – перша складова складних слів, яка означає рух крізь якийсь простір, перетинання його. У цьому аспекті трансформація (лат. *transformatio* – перетворення, перебудова) – це зміна стану, властивостей чогонебудь.

Саме тому постає закономірне запитання: чим же нині характеризується наше суспільство, що трансформується? Як вважають автори монографії "Соціальна політика регіону", аналіз трансформаційних процесів і їх соціальних наслідків змушує по-іншому підійти до розгляду проблем, які накопилися в українському суспільстві за роки незалежності. Заслугує на увагу і питання про роль держави у вирішенні соціальних проблем, що дає змогу сформувати принципово нове розуміння сутності соціальної політики. Це дасть органам влади можливість створювати нові соціальні практики, які не тільки відтворюють, а й активно змінюють структурні та культурні основи суспільства [12, с. 9–11].

На думку В. Буреги, закономірним наслідком руйнування традиційних структур і механізмів соціальної інтеграції – структур влади, ідеології, моральних і правових норм, економічних стимулів і професійних вимог – є зростаюче відчуження населення [2, с. 66]. Причому, саме в умовах післярадянського розвитку суспільства і появи нової незалежної, суверенної Української держави відбувається тотальне руйнування традиційних соціально-регулятивних механізмів. Тому в період трансформації суспільства в людей виникає почуття відчуженості від сучасності, невпевненості в майбутньому, відбувається їх дезадаптація [2, с. 67]. Це, у свою чергу, призводить до маргіналізації суспільства.

У перехідному суспільстві, за даними М. Шульги, маргіналізація проходить як широкомасштабний, усеосяжний процес. Людина не здатна відразу сприйняти такі радика-

Держава та регіони

льні системні зміни й не може адаптуватися до них. А там, де у людей виникають проблеми з адаптацією до нових умов, відбувається процес маргіналізації [19, с. 9–11]. Процес адаптації до нових соціальних умов може гальмуватися ще й тому, що з боку суспільства через ідеологічно панівну еліту, через ЗМІ замість добровільного вибору і засвоєння нових цінностей відбувається їхнє нав'язування. Проте особистість тому і є особистістю, що має свої фундаментальні цінності, які не можна так просто замінити за бажанням політиків чи вождів.

Сучасне українське законодавство побудоване так, що держава практично не має важелів для активного впливу на процеси матеріального розширення населення, зменшення диференціації доходів, яка стрімко зростає і набуває загрозливих масштабів. На цьому постійно наголошують і Президент України, і Кабінет Міністрів на розширених засіданнях й інших важливих заходах.

На процеси, що відбуваються в нашій країні, більшість населення реагує пасивною зневагою до законів і загальною недовірою до діючих інститутів влади й соціально-політичних структур. За даними опитування, проведеного фірмою “Соціс” у 2001–2002 рр., лише близько 3% опитаних відчувають щоденну турботу про них з боку держави, а 63% респондентів вважають, що держава відвернулася від них [19, с. 12–15].

Що має бути критерієм оцінювання ефективності соціальної політики? Очевидно, це

соціальне самопочуття народу, тобто стан людей (біологічний і духовний), який безпосередньо впливає на їх суспільну поведінку, на ставлення до державних інститутів влади, до трудової діяльності.

У США, наприклад, щорічно публікуються так звані індекси соціального здоров'я – 16 показників, які характеризують смертність немовлят, насильство щодо дітей, самогубство підлітків, наркоманію, безробіття, медичне страхування, допомогу на харчування, можливість одержати житло за доступними цінами тощо [13, с. 343]. У багатьох розвинених країнах постійно проводиться моніторинг громадської думки щодо задоволеності станом життя.

Українські науковці використовують для цього методику вимірювання інтегрального індексу соціального самопочуття (ІІСС), яка в повному варіанті складається із 44, а у скороченому – із 20 запитань стосовно достатності соціальних благ. Діапазон шкали соціального самопочуття ІІСС-20 – від 20 до 60 балів, де 40 балів – середнє значення шкали (умовний нуль), нижче якого розміщуються показники негативного рівня задоволення потреб. Для визначення загального рівня соціального самопочуття населення України прийнято таке групування: значення нижчі за 37 балів, характеризують низький рівень; 37–43 бали – середній; вищі за 43 бали – високий. Результати застосування цієї методики наведені у табл. 1 [16, с. 202].

Таблиця 1

Значення ІІСС-20 для дорослого населення України

Значення (бали)	Роки								
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	33,7	34,6	34,8	35,0	34,8	35,5	37,3	36,8	38,3

Охарактеризувати рівень задоволеності громадян України своїм життям можна і за допомогою результатів моніторингу, який проводять фахівці Інституту соціології НАН України. Його результати засвідчують, що рівень незадоволеності життям стає дедалі нижчим. Утім, по-перше, його зниження відбувається надто повільно. І по-друге, таке

відносне поліпшення не наближає оцінки населення нашої держави до самооцінок задоволеності життям, які спостерігаються в європейських країнах [15, с. 213].

Динаміка змін зазначених показників серед громадян України наведена в табл. 2 [16, с. 486].

Таблиця 2

Розподіл відповідей на запитання “Якою мірою Ви задоволені своїм життям загалом?”, %

Відповіді	Роки						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Зовсім незадоволений	25,7	25,1	22,2	19,5	18,0	12,7	12,1
Скоріше незадоволений	35,2	37,1	34,4	36,9	34,2	31,8	31,9
Важко сказати задоволений чи ні	21,9	20,6	25,8	24,8	24,7	27,2	26,3
Скоріше задоволений	15,7	15,8	15,6	17,3	21,4	25,7	27,4
Цілком задоволений	1,4	1,3	1,9	1,3	1,1	2,7	2,2
Не відповіли	0,0	0,0	0,2	0,2	0,6	0,0	0,1
Середній бал	2,3	2,3	2,4	2,4	2,5	2,7	2,8

Якщо розглядати соціальну політику України в контексті одного з можливих напрямів її подальшого розвитку – європейської інтеграції, то її адаптація до вимог ЄС

полягає у реформуванні систем страхування, охорони праці, здоров'я, пенсійного забезпечення, політики зайнятості та інших галузей соціальної політики відповідно до

стандартів ЄС і поступовому досягненні загальноєвропейського рівня соціального забезпечення і соціального захисту населення. Важливе значення в цьому контексті має подальша імплементація Україною Європейської соціальної хартії.

IV. Висновки

Сучасну соціальну політику пропонується розглядати як системну єдність двох взаємозалежних напрямів дій, які доповнюють один одного, а саме: соціального розвитку і соціального захисту. Концепцію захисної функції соціальної політики доцільно будувати на засадах досягнення соціально прийнятного життєвого рівня і врегулювання його гарантій відповідно до соціальних стандартів та нормативів.

У визначеннях сутності соціальної політики наявні суттєві розбіжності. Деякі вчені та фахівці часто оперують спорідненими поняттями і термінами, однак не завжди вкладають у них однаковий зміст, у зв'язку з чим категорія "соціальна політика" розкривається через досить варіативну систему показників, до якої включається широке коло питань щодо умов і способів життєдіяльності індивідів і суспільства. Зважаючи на це, здійснено систематизацію різних визначень соціальної політики за принципом схожості їх концептуальних положень і зроблено їх порівняльну характеристику.

Література

1. Баркер С. Словарь социальной работы: пер. с англ. / С. Баркер. — М.: Наука, 1994. — 345 с.
2. Бурег В. Социально адекватный менеджмент. В поисках новой парадигмы: монография / В. Бурег. — К.: Академия, 2001. — 272 с.
3. Воронін О.Д. Завдання і можливості соціальної політики на сучасному етапі демократичних реформ в Україні / О.Д. Воронін // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. — К.; Миколаїв. — 2004. — Вип. 5. — С. 316–324.
4. Григорьева И. Социальная политика и социальное реформирование в России в 1990-х годах / И. Григорьева. — СПб., 1998. — 145 с.
5. Капицын В. Социальная политика и право: сущность и взаимозависимость / В. Капицын // Российский журнал социальной работы. — 1998. — № 8. — С. 18–28.
6. Карцев В. Основні компоненти структури суспільства: структурофіксуюча складова / В. Карцев // Людина і політика. — 2001. — № 2. — С. 51–63.
7. Колков В. Социальная безопасность / В. Колков. — М.: Интерпракс, 1998. — Ч. 1. — 246 с.
8. Крупнік А.С. Соціально-захисна спрямованість державної соціальної політики в умовах трансформації українського суспільства: монографія / А.С. Крупнік. — Одеса, 2002. — 169 с.
9. Платон. Собрание сочинений: в 3 т. / Платон. — М.: Наука, 1991. — Т. 3. — 497 с.
10. Рябушкин Т. Очерки международной статистики / Т. Рябушкин, В. Симчера. — М.: Госкомстат, 1981. — 295 с.
11. Скуратівський В.А. Соціальна політика: навч. посіб. / В.А. Скуратівський, О.М. Палій, Е.М. Лібанова. — 2-ге вид., доп. та перероб. — К.: Вид-во УАДУ, 2003. — 364 с.
12. Соціальна політика регіону: монографія / В.В. Говоруха, В.Г. Бульба, С.О. Горбунова-Рубан та ін. — Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2006. — 272 с.
13. Социальная энциклопедия. — М.: Большая Российская энциклопедия, 2000. — 438 с.
14. Тамм А.Є. Роль Ради Європи у забезпеченні прав людини на сучасному етапі: навч. посіб. / А.Є. Тамм, В.О. Рієка. — Харків: Видавець А.І. Шуст, 2002. — 307 с.
15. Турбота про вчителя: з виступу Президента України В.А. Ющенка. Всеукраїнський педагогічний форум // Освіта. — 2005. — 25 травня — 1 червня. — № 5–7.
16. Українське суспільство 1992–2006. Соціологічний моніторинг / за ред. В. Ворони, М. Шульги. — К.: Інститут соціології НАН України, 2006. — 578 с.
17. Церкасевиц Л.В. Современные тенденции социальной политики в странах Европейского Союза: учеб. пособ. / Л.В. Церкасевиц. — СПб., 2004. — 207 с.
18. Четверикова Л. Суть соціальної політики та аналіз її моделей в соціальних державах / Л. Четверикова [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.znc.com.ua/ukr/publ/periodic/shpp/2005/1/p067.php>.
19. Шульга М. Національна і політична маргіналізація за умов системної кризи / М. Шульга // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. — 2002. — № 1. — С. 5–20.

УДК 351.862.62

ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТРУДОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ПІДПРИЄМСТВ РЕГІОНУ

Миколайчук М.М.

кандидат наук з державного управління, доцент
докторант Національної академії державного управління при Президенті України

Annotation

In article are examined modern approaches to process of forming regional labour potential and its particular qualities. Author has been proposed necessary elements of finance-economical mechanism, which have to assist to motivation of development of labour potential for enterprises.

Анотація

У статті розглянуто сучасні підходи до процесу формування трудового потенціалу регіону та його особливості. Запропоновано необхідні складові фінансово-економічного механізму, які мають сприяти розвитку трудового потенціалу підприємств.

Ключові слова

Державне управління, стійкий розвиток, кластер, трудовий потенціал, регіональний розвиток.

I. Вступ

В умовах глобалізації важливе значення має підвищення конкурентоспроможності країни, але сучасний етап розвитку України характеризуються негативними тенденціями, неефективним використанням ресурсів, уповільненням інвестиційної активності, відсутністю стимулів до активізації інноваційної діяльності [1, с. 335].

У розвинених країнах світу спостерігається зростання ролі інтелектуальної складової в економіці, інтенсивне використання знань як чинника виробництва, що забезпечує прискорений розвиток галузей [2, с. 30].

Сьогодні на загальний стан економіки суттєво впливає промисловий комплекс, який забезпечує не тільки формування значної частки валового внутрішнього продукту (ВВП) за рахунок власного виробництва, а й сприяє зростанню ВВП у сільському господарстві та сфері послуг внаслідок удосконалення їх матеріально-технічної бази.

На жаль, частка промислових підприємств в Україні, які впроваджували інновації, у 2007 р. становила лише 11,5% [3, с. 166]. Результати обстеження, яке згідно з міжнародною технологією проводиться раз на три роки, свідчать про те, що протягом 2005–2007 рр. лише 3,8% обстежених підприємств впроваджували організаційні інновації та 3,7% – маркетингові. При цьому існують суттєві розбіжності за регіонами.

Так, якщо у м. Київ організаційні інновації впроваджувало 14,5% підприємств, а в Івано-Франківській області – 10,3%, то у Хмельницькій області – лише 0,9%, у Волинській – 0,5%. Щоправда, Волинська область має непогані результати щодо впровадження маркетингових інновацій – 11,% від загальної кількості підприємств, але Хмельницька область має найнижчий показник – 1,2% й у впровадженні маркетингових інновацій [3, с. 167].

Зважаючи на те, що інтенсивність впровадження інновацій, особливо організаційних і маркетингових, залежить від трудового потенціалу підприємств регіону, одним з основних завдань державного управління на регіональному рівні є вдосконалення механізму впливу на процеси розвитку трудового потенціалу підприємства. В сучасних умовах адміністративні методи впливу втрачають свою вагомість, більш дієвим стає фінансово-економічний механізм, за допомогою якого можливо забезпечити стійку зацікавленість в активізації чинників розвитку трудового потенціалу регіону на мікро-економічному рівні.

Багатоаспектні проблеми економічного розвитку країни в цілому та його інноваційну складову розглядали у своїх наукових працях: Л.С. Гринів, В.М. Геєць, Б.Є. Кваснюк, М.В. Кічурчак, С.І. Соколенко, І.В. Розпутенко, Л.І. Федулова, М.Г. Чумаченко та інші.

Питання кадрового та фінансового забезпечення підприємницької діяльності досліджували: Р. Брейлі, В.С. Васильченко, А.М. Гриненко, І.А. Грицаєнко, О.А. Грішнова, О.С. Іванішина, Н.С. Краснокутська, С. Майерс, В.М. Мельник та інші.

Стрімкий науково-технічний розвиток зумовлює швидку зміну кількісного та якісного складу трудових ресурсів. Глобалізаційні процеси спричиняють зменшення попиту на деякі професії, водночас підвищуючи попит на інші або створюючи нові. Отже, швидке реагування на такі зміни передбачає необхідне фінансове забезпечення чи то з боку держави безпосередньо, чи то за рахунок створення відповідних умов для підприємств.

Теоретичні аспекти управління трудовим потенціалом переважно розробляються для

макрорівня з розподілом завдань за ієрархічними рівнями: державний, регіональний, місцевий. При цьому основна увага приділяється проблемам поліпшення демографічної ситуації, формуванню загальноосвітнього та кваліфікаційного рівня трудового потенціалу суспільства, державного регулювання доходів населення та підвищення добробуту [5]. На рівні підприємства основні зусилля спрямовуються на активізацію трудової активності працівників. Але поза увагою науковців залишаються питання державного регулювання процесів формування, розвитку та ефективного використання трудового потенціалу підприємств. Хоча ці питання мають особливе значення, бо саме на підприємствах працівники набувають практичного досвіду, необхідного для реалізації стратегічних завдань не тільки тих організацій, у яких вони працюють, а й регіону взагалі.

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення особливостей та напрямів удосконалення фінансово-економічного механізму стимулювання розвитку трудового потенціалу підприємств як інструменту державного регулювання процесу формування трудового потенціалу регіону.

III. Результати

Для здійснення державного регулювання процесів формування та розвитку трудового потенціалу підприємств регіону необхідно уточнити сутність категорії "трудоий потенціал підприємства" та чинники, які на нього впливають.

Трудовий потенціал є складовою загального потенціалу підприємства, який, за визначенням Н.С. Краснокутської, характеризує "можливості системи ресурсів і компетенцій підприємства створювати результат для зацікавлених осіб за допомогою реалізації бізнесів-процесів" [4, с. 7–8]. Головним результатом для підприємства слід вважати досягнення стратегічних цілей. Отже, можна зазначити, що трудовий потенціал підприємства відображає можливості його трудових ресурсів у досягненні стратегічних цілей.

Науково обґрунтований вплив з боку держави на процеси, що відбуваються на підприємстві, справляється за допомогою механізму державного управління, який має комплексний характер і може бути представлений у вигляді системи механізмів, які виділяються залежно від особливостей факторів державного управління (економічний, організаційний, правовий тощо). При цьому найбільшу увагу приділяють організаційному механізму [6, с. 236].

До основних складових механізму державного регулювання розвитку регіонів відносять: формування законодавчо-нормативної

бази, бюджетно-фінансове регулювання, прогнозування та програмування, соціальний захист населення, пряме управління комунальною та муніципальною власністю, забезпечення функціонування інфраструктури регіону [7, с. 183].

Безперечно, велике значення має забезпечення функціонування ринкової інфраструктури регіону, його самодостатності в реалізації соціальних програм, зменшення розбіжностей у соціально-економічному розвитку районів області, наукове обґрунтування методів формування місцевих бюджетів та збалансування бюджетної системи території. Але найбільше уваги слід приділити вдосконаленню механізмів впливу на суб'єкти господарювання, які генерують фінансові ресурси регіону.

Слід зазначити, що особливу роль у забезпеченні економічного зростання відіграють корпоративні структури. Наприклад, у США вони забезпечують майже 90% обсягів реалізованої продукції [8, с. 7]. Переваги великих корпорацій пов'язані з можливістю економії за рахунок масштабів виробництва, концентрації капіталів для інвестування наукових досліджень, упровадження інновацій, реалізації соціальних програм.

У Японії особливістю корпоративного фінансового устрою є створення кейрецу – мережі компаній на чолі з потужним банком. До цієї мережі можуть входити постачальники, виробники, споживачі. Крім позитивного впливу на діяльність підприємств такого угруповання (формулювання стійких зв'язків, менша залежність від нестабільного зовнішнього середовища), у разі виникнення потреби в додаткових фінансових ресурсах для розвитку або тимчасової фінансової кризи члени кейрецу можуть розраховувати на допомогу банку або інших членів групи [9, с. 917].

В Україні доцільне поширення світового досвіду формування кластерів, які також дають змогу отримати синергетичний ефект від взаємодії підприємств. Кластерна модель розвитку промисловості пройшла випробування на різних континентах та економічних системах, широко використовується в Італії, Австрії, Фінляндії, Франції, європейських країнах з перехідною економікою, країнах, що розвиваються [10].

З огляду на особливу роль корпоративного сектора в розвитку регіональної економіки необхідно в першу чергу приділити увагу механізму взаємодії регіональної влади з корпоративним сектором економіки.

Визначення шляхів та напрямів удосконалення механізму управління вимагає уточнення сутності цієї категорії. Найбільш узагальнене визначення сутності механізму пропонують Н.Р. Нижник, С.П. Мосов, Г.І. Леліков, які вважають, що "механізм управлін-

ня – це складова системи управління, що забезпечує здійснення впливу на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. При цьому механізм має відображати стійкі взаємозалежності та взаємодії між елементами керованої системи, забезпечувати узгодження їх інтересів” [6, с. 235–236].

Залежно від об'єкта управління зміст поняття “механізм” може деталізуватись або дещо змінюватись. Так, механізм державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності Л.І. Дідківська та Л.С. Головка визначають як “сукупність правових, фінансово-економічних і організаційно-управлінських форм, методів та інструментів, за допомогою яких держава стимулює, координує та регламентує діяльність суб'єктів у сфері зовнішньоекономічних зв'язків відповідно до цілей та завдань” [7, с. 199].

Щодо механізму реалізації регіональної економічної політики держави А.С. Гальчинський, В.М. Геєць, А.К. Кінах, В.П. Семиноженко зазначають, що недоцільно концентрувати увагу лише на перегляді міжбюджетних відносин, необхідно “включати елементи нової філософії взаємодії між різними рівнями влади, що відповідає б об'єктивно високій самостійності місцевих регіональних утворень” [11, с. 37].

Такої ж думки дотримується І.В. Розпутенко, який вважає, що “...механізми та структури, що забезпечують адміністративні та силові варіанти наведення порядку в економіці, повинні будуть поступитись місцем менеджерським та організаційно-проектним групам, здатним налагоджувати та здійснювати антикризове управління як на рівні галузей та секторів, так і на рівні національного господарства в цілому” [12, с. 58].

Ці позиції підтримує вчений і стосовно взаємодії між органами регіональної влади та суб'єктами господарювання, тому віддає перевагу саме фінансово-економічним аспектам стимулювання розвитку трудового потенціалу підприємств.

Економічний механізм розглядають з двох позицій: з одного боку, він відображає ланцюг послідовних змін у системі під впливом вихідного економічного явища, ці зміни мають об'єктивний характер. Спостерігаючи за економічними процесами, можна виявити певні закономірності. З іншого – економічний механізм являє собою цілеспрямований вплив на керовану систему з метою досягнення бажаних результатів з урахуванням економічних інтересів цієї системи. Для побудови економічного механізму необхідно аналізувати взаємозв'язки між економічними явищами на основі минулого досвіду, а також використовувати методи прогнозування (експертні, розробку сценаріїв тощо).

Розвиток трудового потенціалу потребує інвестицій, тому особливого значення набуває фінансовий механізм, який відображає взаємовідносини з приводу формування, розподілу та використання фінансових ресурсів. Таким чином, фінансово-економічний механізм стимулювання розвитку трудового потенціалу має будуватись на основі логіки реагування суб'єктів господарювання на дію фінансово-економічних важелів впливу.

Трудовий потенціал підприємства залежить від трудового потенціалу кожного працівника та кадрового забезпечення виконання стратегічних завдань. Відповідно, і механізми впливу мають бути спрямовані на формування постійної зацікавленості підприємств у розвитку трудового потенціалу кожного працівника, збереження кадрів та їх поповнення.

Основним чинником розвитку трудового потенціалу особистості є підвищення її освітнього рівня, постійне оновлення знань. Кожній людині, незалежно від посади, яку вона займає, має бути надана можливість для подальшої освіти та кар'єрного зростання.

Слід враховувати, що сучасне виробництво стає наукоємним, конкурентоспроможність економіки може бути забезпечена переважно за наявності вищої освіти в 50–60% працездатного населення (в Україні рівень охоплення вищою освітою становить 42%) [13, с. 212, 221]. Отже, дуже важливо створити умови для заохочення підприємств витрачати кошти на підвищення кваліфікації та освітнього рівня працівників. Частково ця проблема вирішується законодавчо шляхом дозволу на включення до валових витрат оплати підготовки та перепідготовки працівників у вищих навчальних закладах України за профілем діяльності підприємства [16, с. 5]. Проте важливо зробити фінансування освіти працівників обов'язковим. Для цього доцільно під патронатом Торговельно-промислової палати створити регіональний фонд розвитку трудового потенціалу, до якого перераховувати невикористані підприємствами протягом року цільові кошти на підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації кадрів, які можуть плануватись у відсотках від фонду заробітної плати (Законом України “Про оподаткування прибутку підприємств” підприємствам дозволено переносити на валові витрати до 3,0%). Це має змусити керівників підприємств замислитись про необхідність розв'язання стратегічних завдань з підготовки кадрів, які забезпечать стабільний розвиток у майбутньому, бо від кваліфікації персоналу залежить не тільки продуктивність праці, а й ефективність використання всіх видів ресурсів.

Потужні підприємства можуть створювати власні підрозділи з підвищення кваліфі-

кації, а малі – користуватись послугами вищих навчальних закладів або регіонального центру.

Підприємствам не слід обмежуватись тільки піклуванням про здобуття працівниками освіти. Досвід Японії показує ефективність використання на підприємствах наукового потенціалу кандидатів і докторів наук, що дає змогу не тільки досягати лабораторного успіху, а й перетворювати результати наукових досліджень у товар, спрощувати процес упровадження наукових розробок у виробництво [14, с. 91].

Українські фахівці встановили, що внутрішня норма віддачі підготовки фахівців з повною вищою освітою (36,5%), професорів (43,5%), доцентів (63,5%), що значно вище за рентабельність будь-яких інших інвестицій [5, с. 208]. Проте такий рівень освітнього потенціалу формується 20–30 років, отже, за оцінками вчених, у разі еміграції одного фахівця з вищою освітою Україна втрачає приблизно 200 тис. дол. США, а одного вченого – до 2 млн дол. США [13, с. 218].

Підсумовуючи, слід зазначити, що на сьогодні дуже важливо створити умови для запобігання подібним втратам, заохочення науковців вищої кваліфікації до роботи на виробництві. Цьому можуть сприяти збереження на державних підприємствах хоча б тих надбавок для кандидатів і докторів наук, які передбачені у вищих навчальних закладах та науково-дослідних інститутах, або зменшення ставок оподаткування доходів від діяльності на виробництві для науковців.

Трудовий потенціал людини залежить не тільки від її знань, а й бажання їх реалізувати, задоволеності умовами життя та праці. Тому все більшого значення набувають інвестиції в соціальний розвиток.

В умовах планової економіки великі підприємства виділяли кошти для задоволення культурно-побутових потреб працівників, зокрема: надавали житло, створювали матеріальну базу для соціального розвитку (власні лікарні та поліклініки, санаторії-профілакторії, пансіонати, мережі дошкільних закладів, будинків культури, спортивних споруд), поліпшували медичне обслуговування шляхом закріплення лікарів за цехами, організовували безкоштовне харчування тощо.

Спад виробництва, фінансова неспроможність підприємств утримувати гуртожитки, дитячі садочки та інші соціальні об'єкти призвели до їх продажу або передачі в комунальну власність. Зросло навантаження на міський бюджет та знизилась якість задоволення побутових потреб населення.

Відродження та розвиток соціальної сфери регіонів має відбуватись за активною участю підприємців. Для тих підприємств, що мають на балансі об'єкти соціальної ін-

фраструктури, витрати на їх утримання та експлуатацію відносяться до валових витрат [15, с. 62]. Слід надати право регіональній владі встановлювати від фонду заробітної плати обов'язковий відсоток витрат на утримання об'єктів соціальної інфраструктури регіону. Розмір його слід визначати на основі потреб регіону та фінансової спроможності суб'єктів господарювання. У разі наявності власних об'єктів підприємства витрачатимуть кошти на їх утримання, а у випадку відсутності – перераховувати кошти до спеціального фонду бюджету відповідного рівня, залежно від адміністративного підпорядкування території, де підприємство розташоване. Кошти цього бюджету витрачатимуться на покращення умов харчування, оздоровлення дітей, організацію виховної роботи в дошкільних закладах, дадуть змогу знизити втрати робочого часу через догляд батьків за хворими дітьми, підвищити рівень підготовки дітей до навчання у школі, виявляти та розвивати їх здібності. Для молоді шкільного віку слід забезпечити умови для формування здорового образу життя, організації дозвілля, розвитку особистості. Створення умов для занять спортом дорослого населення сприятиме підвищенню продуктивності праці, суттєвому скороченню втрат внаслідок тимчасової непрацездатності.

Трудовий потенціал підприємств розвивається не тільки за рахунок підвищення кваліфікації та закріплення кадрів, а й їх поповнення з метою покриття природного вибуття працівників та задоволення потреб у нових кадрах під час розширення виробництва. Цей процес також має бути керованим. Фінансування надання вищої освіти частково бере на себе держава. Але ці витрати мають бути обґрунтованими як кількісно, так і якісно.

За часів планової економіки випускники вищих навчальних закладів забезпечувались робочими місцями і були зобов'язані відпрацювати за направленням три роки. Деякий час існувала практика внесення підприємствами плати за молодих спеціалістів на рахунок відповідних навчальних закладів, що підвищувало вимоги до якості підготовки фахівців.

У ринкових умовах логічно очікувати від держави вираженого підходу до державного замовлення та забезпечення використання фахівців. Хоча ідеальну підготовку забезпечити дуже складно через швидкі зміни у технологіях та кон'юктурі ринку, на які навчальні заклади не завжди вчасно здатні реагувати. Тому велика кількість випускників, які навчалися на бюджетних місцях, потрапляє до лав безробітних. Підприємства ж (незалежно від форми власності) отримують фахівців безкоштов-

но. Зважаючи на це, взаємовідносини між підприємцями-роботодавцями й органами державної влади, механізм регулювання державного замовлення та використання фахівців потребує вдосконалення.

Перш за все, слід визначити перелік спеціальностей, потреба в яких задовольняється одним чи декількома спеціалізованими вищими навчальними закладами, а випускники працевлаштовуються не в окремому регіоні, а по всій Україні. Таке держзамовлення має обґрунтовуватися відповідними міністерствами, які контролюватимуть процес працевлаштування випускників.

У сучасних умовах переважна кількість випускників шкіл прагне навчатись у вузах власного регіону і працевлаштовуватись на його підприємствах. Державне замовлення на підготовку фахівців для потреб регіону має обґрунтовуватись органами регіональної влади на основі стратегії розвитку області та оцінювання трудового потенціалу підприємств, організацій, визначення разом з підприємствами перспективних потреб у фахівцях.

В ідеалі, підприємства мають обирати для себе майбутніх фахівців ще на першому курсі, а студенти заключати договори щодо майбутнього працевлаштування. В такому випадку керівництво підприємства буде мати змогу обговорювати необхідну для реалізації стратегічних завдань вибірково частину навчального плану фахівців, контролювати успішність підготовки майбутніх працівників, забезпечувати проходження практики, залучати студентів до розв'язання практичних завдань, замовляти тематику дипломних робіт.

Навчання за рахунок бюджетного замовлення має бути відшкодовано студентами шляхом обов'язкового відпрацювання за направленням протягом часу, визначеним угодою про підготовку, відповідно до витрат. За рахунок державних коштів необхідно забезпечувати кадрами підприємства, які позитивно впливають на результати соціально-економічного розвитку регіону, його екологічний стан. Фахівці, які навчались за бюджетні кошти та працевлаштовуються за договорами з підприємством, отримуються підприємствами безкоштовно. Працевлаштування інших фахівців доцільно оподатковувати з відрахуванням коштів у регіональний фонд розвитку трудового потенціалу.

IV. Висновки

Дієвим інструментом стимулювання розвитку трудового потенціалу підприємств як основної складової трудового потенціалу регіону є фінансово-економічні важелі.

У формуванні кадрового складу підприємств відповідно до стратегії їх розвитку значну роль може відігравати регіональна

влада шляхом формування необхідного державного замовлення на фахівців, які будуть навчатись за узгодженими з керівництвом підприємств навчальними планами та набувати на підприємстві практичних навичок роботи під час практики, виконання науково-дослідних робіт.

Доцільно формувати регіональні фонди розвитку трудового потенціалу, джерелами наповнення яких можуть бути: податок на залучення працівників з вищою освітою, невикористані кошти з обов'язкової частини собівартості на перепідготовку та підвищення кваліфікації співробітників.

Слід також стимулювати роботу на державних підприємствах кандидатів і докторів наук шляхом обов'язкової надбавки до заробітної плати хоча б на рівні діючих у вищій школі або зменшення ставки оподаткування доходів, отриманих науковцями від діяльності в секторах економіки країни.

Потребує особливої уваги відновлення та розвиток соціальної інфраструктури, залучення для цього коштів підприємств.

Включення до собівартості обов'язкових витрат на розвиток трудового потенціалу підприємств дещо збільшить її, але це зростання буде компенсовано підвищенням продуктивності праці, розробкою та реалізацією інноваційних стратегій.

Література

1. Гринів Л.С. Національна економіка: навч. посібник / Л.С. Гринів, М.В. Кічурчак. – Львів: Магнолія 2006, 2008. – 464 с.
2. Інноваційний розвиток економіки: модель, система управління, державна політика / за ред. д-ра екон. наук, проф. Л.І. Федулової. – К.: Основа, 2005. – 552 с.
3. Україна у цифрах у 2007 році: Статистичний збірник / за ред. О.Г. Осауленка. – К.: Консультант, 2008. – 258 с.
4. Краснокутська Н.С. Потенціал підприємства: формування та оцінка: навчальний посібник / Н.С. Краснокутська. – К.: Центр навчальної літератури, 2005. – 352 с.
5. Васильченко В.С. Управління трудовим потенціалом: навч. посіб. / В.С. Васильченко, А.М. Гриненко, О.А. Грішнова, Л.П. Керб. – К.: КНЕУ, 2005. – 403 с.
6. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: навч. посібник / за заг. ред. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка. – Львів, 2002. – 352 с.
7. Дідківська Л.І. Державне регулювання економіки: навч. посіб. / Л.І. Дідківська, Л.С. Головка. – 5-те вид., стереотипне. – К.: Знання, 2006. – 213 с.
8. Федулова Л.І. Корпоративні структури в стратегії соціально-економічного розвитку регіонів / Л.І. Федулова // Регіональна економіка. – 2007. – № 3. – С. 7–17.

9. Брейли Р. Принципы корпоративных финансов / Р. Брейли, С. Майерс ; пер. с англ. Н. Барышниковой. – М. : ЗАО “Олимп-Бизнес”, 2004. – 1008 с.
10. Соколенко С.И. Производственные системы глобализации: Сети. Альянсы. Партнерства. Кластеры: укр. контекст / С.И. Соколенко. – К. : Логос, 2002. – 646 с.
11. Інноваційна стратегія українських реформ / А.С. Гальчинський, В.М. Геєць, А.К. Кінах, В.П. Семиноженко. – К. : Знання України, 2002. – 236 с.
12. Розпутенко І.В. Економічне зростання в Україні: проблеми і здобутки / І.В. Розпутенко. – К. : К.І.С., 2001. – 136 с.
13. Стратегічні виклики ХХІ століття суспільству та економіці України: в 3 т. / за ред. акад. НАН України В.М. Гейця, акад. НАН України В.П. Семиноженка, чл.-кор. НАН України Б.Є. Кваснюка. – К. : Фенікс, 2007. – Т. 1: Економіка знань: модернізаційний проект України. – 544 с.
14. “Японское чудо” и советская экономическая реформа. Японские предложения по реформе экономики в Советском Союзе / под ред. Хидэдзо Инаба, Сейдзи Цуцуми; предисловие академика Н.Я. Петракова. – М. : Шелковый путь, 1991. – 167 с.
15. Мельник В.М. Оподаткування підприємницької діяльності: навч. посібник / В.М. Мельник, І.А. Грицаєнко, О.С. Іванишина. – К. : Кондор, 2003. – 160 с.
16. Закон України “Про оподаткування прибутку підприємств” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

УДК 353.5

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ**Монасєнко А.О.**кандидат наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет**Annotation**

The author explores an efficiency of existent mechanisms of management territorial development, the analysis of implementation of the programs of socio-economic development is conducted, explores the lacks of operating mechanism of support of territories and offers the effective mechanisms of the state adjusting of territorial development in the article.

Анотація

У статті досліджено ефективність існуючих механізмів управління територіальним розвитком, проаналізовано виконання програм соціально-економічного розвитку, визначено недоліки діючого механізму підтримки територій і запропоновано ефективні механізми державного регулювання територіального розвитку.

Ключові слова

Державне регулювання, територіальний розвиток, регіон, бюджет, міжбюджетні відносини, державна політика.

I. Вступ

Економічний розвиток і функціонування кожної території вимагають виваженої державної політики та застосування сучасних механізмів управління. Механізми, які сьогодні використовуються державою для розв'язання регіональних проблем, не є достатньо ефективними. Досягти підвищення ефективності державного регулювання те-

риторіального розвитку можливо шляхом здійснення централізованого державного та регіонального прогнозування, планування і регулювання економічних процесів, їх збалансування та взаємоузгодження, за умов інституційної, наукової і фінансової державної підтримки.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити механізми державного регулювання територіального розвитку України.

III. Результати

У 90-ті рр. ХХ ст. з'явилося ряд публікацій російських учених, присвячених розвитку теорії соціально-економічного управління регіонами, у тому числі А.Г. Гладішева, С.Ю. Глазьева, В.Н. Іванова, В.І. Патрушева, М.В. Степанова та ін. Комплексний підхід до розв'язання проблеми ефективного державного регулювання регіонального розвитку став методологічною основою багатьох досліджень, результати яких викладені в працях вітчизняних науковців: О.М. Алімова, О.І. Амоші, І.В. Багрової, С.О. Білої, Д.П. Богині, В.Г. Бодрова, В.М. Геєця, С.Г. Дзюби, М.І. Долишнього, С.А. Романюка, В.А. Ткаченка, М.В. Шаленка та ін.

Поетапний перехід до ринкових відносин передбачає вироблення ефективних механізмів державного регулювання та регулювання економіки не тільки на державному

рівні, а й на регіональному. Ігнорування центральними органами виконавчої влади регіональної специфіки та особливостей розвитку окремих територій призводить до дестабілізаційних політичних, економічних і соціальних наслідків. Економічний розвиток окремих території потребує цілеспрямованих дій з боку державних структур і застосування сучасних механізмів управління. Інноваційно-інвестиційна модель економічного розвитку базується на пошуку нових підходів до державного управління розвитком регіонів.

Сьогодні в Україні діють такі механізми державного регулювання територіального розвитку, як програми соціально-економічного розвитку, регулювання міжбюджетних відносин, а також підтримка інвестиційно-інноваційних регіональних проектів [1; 5].

Проте зазначені механізми не є достатньо ефективними. Серед причин цього, на нашу думку, можна виділити такі:

- відсутність системного підходу до розроблення державної регіональної політики;
- недосконалість нормативно-правового регулювання регіонального економічного розвитку;
- неефективність діючої системи управління на регіональному і місцевому рівні;
- низька фінансова спроможність більшості територій країни;
- недостатній вплив системи формування місцевих бюджетів та трансфертів на економічний розвиток регіонів;
- обмежене застосування інструментів стимулювання розвитку регіонів.

Як наслідок, поглиблення структурних деформацій і диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів.

Поточний аналіз виконання програм соціально-економічного розвитку свідчить про те, що вони не реалізуються в повному обсязі, через недостатню державну підтримку, відсутність чіткої координації дій центральних і місцевих органів влади, неякісний аналіз ситуації в кожному окремому регіоні та неналежний контроль за виконанням цих програм.

Так, за рейтинговими оцінками результатів діяльності регіонів за 2006 р. за 29 показниками, що охоплюють різні сфери діяльності, на які справляють вплив місцеві органи влади і які відображають стан розвитку реального та соціального секторів, інвестиційної та зовнішньоекономічної діяльності, фінансового сектора, малого підприємництва, споживчого ринку тощо, лідерами є: м. Київ, м. Севастополь, Рівненська, Закарпатська та Вінницька області. Регіонами аутсайдерами стали Тернопільська, Луганська

та Чернігівська області, які, за інтегральними розрахунками, посіли останні місця.

Основну частину валового регіонального продукту забезпечують три регіони – м. Київ, Донецька та Дніпропетровська області, де проживає близько 23% населення України. Водночас 28,8% валової доданої вартості припадає на 17 регіонів, питома вага яких у загальному обсязі валової доданої вартості коливається від 1 до 3%, а проживає там 43,4% населення країни.

При цьому, на початок 2007 р. питома вага боргу за податковими зобов'язаннями платників податків і зборів до бюджету по м. Києву становить 34,9%, відповідно, Донецька область – 9,3%, Київська – 10,0% та Луганська – 7,8%. Хоча за перший квартал спостерігаються стабільно високі темпи зростання податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів (у 26 регіонах), головним чином вони були забезпечені за рахунок приросту надходжень від прибуткового податку з громадян, що пов'язано насамперед зі зміною ставки з 13 до 15% та збільшенням розмірів середньомісячної заробітної плати в усіх регіонах. Разом з тим надходження від податку на прибуток підприємств, який є одним з ключових показників економічного розвитку регіонів, зростали у 24 регіонах значно повільнішими темпами. Суттєве зниження надходжень за цей період від зазначеного податку спостерігалось в Луганській області (на 16,7%).

Така ситуація пов'язана з низьким рівнем економічного аналізу, який повинен займати особливе місце в управлінському процесі, і на жаль, в управлінні територіальним розвитком не відіграє важливої ролі. Слід підкреслити, що економічний аналіз тісно взаємопов'язаний з усіма функціями та механізмами державного регулювання, це обов'язково необхідно враховувати при прогнозуванні і плануванні розвитку територій.

Головними недоліками діючого механізму підтримки територій за рахунок державного бюджету України є його низька ефективність і результативність. Так, в обліку та звітності Держказначейства здійснюється розподіл бюджетних коштів по територіях лише у вигляді доходів і видатків місцевих бюджетів, субвенцій, а також дотацій вирівнювання.

При цьому кошти, що отримують окремі регіони із державного бюджету за відповідними бюджетними програмами та які суттєво коригують оцінки щодо державної підтримки певних територій, не відображаються у звітності в розрізі регіонів. Наприклад, обсяг фінансової підтримки з державного бюджету на розвиток вугільної галузі, який виділяється щороку і його розмір постійно збільшується (у державному бюджеті 2007 р. затверджено бюджетних видатків на суму

2 млрд 982 млн грн), відображається у звітності як видатки Міністерства вугільної промисловості, хоча зазначені кошти виділяються на підтримку тільки східних регіонів, зокрема Луганської, Донецької, Харківської та Запорізької областей.

Поряд із цим у ДПА не акумулюються дані в розрізі регіонів про надані податкові пільги окремим галузям, підприємствам, організація, що також створює умови для прихованої підтримки певних регіонів.

Наведених даних недостатньо для об'єктивного оцінювання ефективності державної підтримки та реального фінансового стану регіонів. Як наслідок, посилюються диспропорції в розвитку регіонів.

Через недостатність коштів місцевих бюджетів місцеві органи влади не мають змоги реалізовувати свої повноваження у повному обсязі. Формування місцевих бюджетів здійснюється на формульній основі за нормативами бюджетної забезпеченості, виходячи з наявних можливостей зведеного бюджету, що не задовольняє об'єктивні потреби територій.

Існуючі на сьогодні міжбюджетні відносини на рівні села, селища, міст районного значення та району також не вирішують проблему забезпеченості коштами органів місцевого самоврядування. Відсутній механізм формування місцевих бюджетів на основі соціальних стандартів, що гарантуються державою. Значні відхилення в бюджетній забезпеченості територій зумовлюють відмінності в їхньому економічному розвитку та рівні життя населення [4].

Також слабкими та недосконалими є механізми взаємодії і координації між центральними органами виконавчої влади відносно формування та реалізації державної політики регіонального розвитку. З іншого боку, відсутні чіткі механізми узгодження між центральними та місцевими органами державної влади пріоритетних напрямів економічного розвитку та реалізації відповідних завдань [2].

Повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо економічного розвитку відповідної території чітко не розмежовані і значною мірою дублюються, що ускладнює процес державного регулювання окремою територіальною одиницею.

Ефективні механізми державного регулювання повинні включати: централізоване державне та регіональне прогнозування, планування й регулювання соціально-економічних процесів, їхнє взаємоузгодження. У деяких регіонах вже розпочато формування регіональних стратегій розвитку, проте для досягнення ефективності та системності цього процесу необхідна суттєва державна

підтримка (інституційна, ресурсна, наукова, фінансова тощо).

Так, по-перше, з метою забезпечення об'єктивності оцінювання фінансової державної підтримки розвитку кожного регіону необхідно запровадити повний облік і координацію всіх надходжень із бюджету по кожній окремій території, встановити якісно нові вимоги та характеристики результативності державної допомоги в будь-якому вигляді. Виходячи з основних завдань діяльності Міністерства регіонального розвитку та будівництва і Державного казначейства України, доцільно доручити виконання цієї роботи цим центральним органам виконавчої влади.

По-друге, модель стимулювання розвитку регіонів, яка впроваджується з прийняттям Закону України "Про стимулювання розвитку регіонів" від 08.09.2005 р., № 2850 передбачає концентрацію обмежених ресурсів держави на розв'язання проблем регіонального розвитку з урахуванням пріоритетів розвитку держави, а також забезпечення чіткої взаємодії та координації дій органів центральної і місцевої влади з питань реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій.

Згідно із зазначеним законом запроваджуються договірні засади у відносинах між центральним і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з питань розвитку регіонів на основі угод щодо регіонального розвитку. Однак ефективність реалізації таких підходів потребує нормативно-правового забезпечення не лише на центральному рівні, а й на регіональному, а також чіткої координації дій, яку повинно забезпечувати Міністерство регіонального розвитку та будівництва і його територіальні підрозділи.

По-третє, зважаючи на необхідність підвищити конкурентоспроможність економіки регіонів, слід забезпечити подальший розвиток науково-технологічного та інноваційного потенціалу кожної території; створити сприятливі умови для формування в кожному регіоні сучасних виробництв, виходячи з наявного ресурсного потенціалу; збільшити обсяги експорту конкурентоспроможної продукції та послуг; сприяти активізації зовнішньоекономічного, транскордонного та міжрегіонального співробітництва, розвитку підприємництва, організаційно-функціональних структур, що забезпечують інноваційний розвиток.

По-четверте, до проблем системного характеру, які на сьогодні існують у сфері місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин, відносять такі:

- необхідність перегляду переліку задекларованих державою соціальних зобов'язань;
- недостатній рівень дохідної частини місцевих бюджетів;
- удосконалення порядку планування та виконання видатків місцевих бюджетів;
- досить високий рівень дотаційності місцевих бюджетів.

З метою перетворення місцевих бюджетів на ефективний інструмент соціально-економічного розвитку регіонів необхідно системно вирішити такі основні завдання, як:

- децентралізація державного регулювання фінансами та підвищення ефективності управління місцевими фінансами;
- запровадження середньострокового планування місцевих фінансів;
- зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування;
- посилення інноваційно-інвестиційної складової місцевих бюджетів;
- удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин;
- посилення контролю та відповідальності за дотриманням бюджетного законодавства;
- забезпечення прозорості процесу формування та виконання місцевих бюджетів.

Запровадження планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу повинно передбачати: конкретизацію цілей, завдань, видів і форматів планування; визначення порядку взаємодії учасників процесу; встановлення взаємозв'язку та порядку здійснення середньострокового фінансового плану і програм соціально-економічного розвитку територій на перспективу; проведення моніторингу виконання показників середньострокового фінансового планування; розробка теоретико-методологічних засад запровадження програмно-цільового методу планування місцевих бюджетів як складової середньострокового планування та проведення експерименту із запровадження його на кожній території. З цією метою необхідно внести системні зміни до цілого ряду норм Бюджетного кодексу України, зокрема до глав 1, 2, 4, 11, 12, 13, 14, 15, 16.

По-п'яте, зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування можна досягти шляхом вжиття заходів, спрямованих на:

- 1) посилення зацікавленості органів місцевого самоврядування у зростанні власних доходів шляхом стимулювання збільшення реальних обсягів виробництва, валової доданої вартості, обсягу інвестицій, рівня доходів населення відповідно до напря-

мів економічного розвитку відповідної території;

- 2) щорічне підвищення питомої ваги загального фонду місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України за рахунок розширення податкових гарантій для місцевих бюджетів;

- 3) збільшення рівня самодостатності місцевих бюджетів шляхом удосконалення податкового законодавства відповідно до напрямів реформування податкової системи України, зокрема через удосконалення системи місцевих податків і зборів;

- 4) посилення стимулювальної складової міжбюджетного регулювання;

- 5) запровадження стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів шляхом перерахування до обласних бюджетів і бюджету Автономної Республіки Крим частини надпланових надходжень за переліком показників дохідної частини державного бюджету;

- 6) удосконалення методології розрахунку видатків місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, шляхом введення додаткових коригувальних коефіцієнтів і перегляд діючих у деяких невиробничих галузях з метою врахування особливостей адміністративно-територіальних одиниць.

IV. Висновки

Установлено, що такі механізми державного регулювання територіального розвитку, як програми соціально-економічного розвитку, регулювання міжбюджетних відносин, а також підтримка інвестиційно-інноваційних регіональних проектів не є достатньо ефективними. Причинами цього такі: відсутність системного підходу при формуванні державної регіональної політики; недосконалість нормативно-правового регулювання регіонального економічного розвитку; неефективність діючої системи управління на регіональному та місцевому рівні; низька фінансова спроможність більшості територій країни; недостатній вплив системи формування місцевих бюджетів і трансфертів на економічний розвиток регіонів; недостатнє застосування інструментів стимулювання розвитку регіонів.

Запропоновано ефективні механізми державного регулювання територіального розвитку, які дадуть змогу покращити ефективність державного регулювання територіального розвитку, стимулювати розвиток регіонів, зміцнити фінансову основу місцевого самоврядування.

Література

1. Герасимчук З. Обґрунтування вибору стратегії формування та нарощення виробничого потенціалу регіонів України / З. Герасимчук, Л. Ковальська // Регіональна економіка. – 2002. – № 4. – С. 82.

2. Лукін С.О. Інноваційна стратегія процесу регіонального реформування економіки / С.О. Лукін // Україна в ХХІ столітті: концепції та моделі економічного розвитку. – Львів, 2000. – Ч. 2. – С. 173–175.
3. Лукінов І.І. Регіоналізація України та економічна наука / І.І. Лукінов // Регіональна економіка. – 1998. – № 2. – С. 20–27.
4. Пилипів В. Регіональні особливості формування міжбюджетних відносин в Україні / В. Пилипів // Актуальні проблеми економіки. – 2003. – № 3. – С. 39–43.
5. Романюк С.А. Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості: Регіональні дослідження: монографія / С.А. Романюк. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 112 с.

УДК 368.914

АНАЛІЗ ДОСВІДУ РОБОТИ НЕДЕРЖАВНИХ ПЕНСІЙНИХ ФОНДІВ

Надточій А.О.

аспірант Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

In the article the experience of nongovernment pension funds is analysed, the questions of government information support of the system of the nongovernment pension system and directions of investing of pensions assets are considered, directions of improvement of work of the nongovernment pension system in the conditions of financial crisis are offered by introduction of additional protective mechanisms, such as state securities and state support of enterprises.

Анотація

У статті проаналізовано досвід роботи недержавних пенсійних фондів, розглянуто питання державної інформаційної підтримки системи недержавного пенсійного забезпечення та напрямів інвестування пенсійних активів, запропоновано напрями вдосконалення роботи системи недержавного пенсійного забезпечення в умовах фінансової кризи шляхом запровадження додаткових захисних механізмів, таких як державні цінні папери та державна підтримка підприємств.

Ключові слова

Недержавні пенсійні фонди, фінансові інструменти, державні цінні папери.

I. Вступ

Пенсійна реформа, що стартувала у 2004 р., мала на меті значне підвищення пенсій і розвантаження державного бюджету шляхом запровадження додаткових рівнів пенсійного забезпечення – обов'язкового та добровільного накопичувального. Принцип побудови накопичувальних рівнів пенсійного забезпечення передбачає використання акумульованих пенсійних внесків як інвестиційних ресурсів. Завдяки цьому пенсійна реформа має вирішити не тільки проблему недостатності пенсійних накопичень літніх людей, а й використати пенсійні внес-

ки як джерело інвестування національної економіки.

Першою почала діяти система недержавного пенсійного забезпечення – добровільний накопичувальний рівень пенсійного забезпечення, досвід роботи якого є необхідною умовою запровадження обов'язкового накопичувального рівня пенсійної системи. Така умова забезпечує налагодження і відпрацювання механізмів накопичення і примноження пенсійних активів, оскільки система недержавного пенсійного забезпечення й обов'язковий накопичувальний рівень працюють за єдиними принципами. Отже, від результатів роботи інститутів недержавного пенсійного забезпечення залежить успіх реалізації соціального та інвестиційного потенціалу пенсійної реформи.

Питанням реформування пенсійної системи України займалися такі науковці, як: Л. Стожок, І. Гнибіденко, А. Непокульчицький, П. Матвієнко, Б. Надточій, В. Яценко, Н. Ковальова, Н. Лазебна, Н. Луговенко та інші. Безпосередньо аналізу та ролі системи недержавного пенсійного забезпечення в пенсійній системі країни присвячені дослідження таких науковців, як: Л. Момотюк, Г. Білецька, Д. Котляр, Н. Версаль, Ю. Мороз.

Багато робіт присвячено дослідженню питань пенсійної реформи, але малоопрацьованою залишається тема розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення, особливо в частині її державного регулювання.

II. Постановка завдання:

- проаналізувати досвід роботи недержавних пенсійних фондів України;
- визначити напрями вдосконалення системи недержавного пенсійного забезпечення.

III. Результати

Важливість реалізації соціальної складової діяльності інститутів недержавного пенсійного забезпечення визначається органами державної влади, роботодавцями, населенням. З іншого боку, слід забезпечити, вчасне реагування органів державної влади на негативні тенденції та коригування небажаних відхилень напрямів розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення. Реалізація соціальної складової пенсійної реформи – забезпечення надійного, сталого, достатнього доходу людей похилого віку – неможлива без використання інвестиційної складової діяльності недержавних пенсійних фондів.

Інвестиційна складова діяльності недержавних пенсійних фондів полягає в збереженні та примноженні пенсійних внесків за допомогою вкладання акумульованих коштів у різні фінансові інструменти. З точки зору вкладання коштів в окремі види фінансових інструментів, пенсійні внески виступають як інвестиційний ресурс. У таких умовах завданням держави є стимулювання недержавних пенсійних фондів вкладати кошти в реальний сектор економіки, виступати внутрішніми інвесторами, забезпечити стабільне зростання національної економіки.

Але для того, щоб недержавні пенсійні фонди справляли реальний вплив на національну економіку, необхідні такі передумови:

- широка участь у системі недержавного пенсійного забезпечення роботодавців, профспілки, населення;
- значні суми пенсійних активів, що досягається або значною кількістю учасників, або значними пенсійними внесками;
- розвинутий фінансовий ринок;
- достатня кількість цінних паперів підприємств реального сектора економіки на фінансовому ринку країни;
- наявність фінансових інструментів належної кількості та якості;
- прогнозована політика держави.

Залучення широкого кола учасників до системи недержавного пенсійного забезпечення – це перш за все завдання інформаційної політики органів державної влади та суб'єктів недержавного пенсійного забезпечення. В той час, як інформаційна політика органів державної влади обмежується встановленням вимог щодо достовірності інформації, що поширюється у сфері недержавного пенсійного забезпечення, інформувати громадськість і залучати до участі в системі недержавного пенсійного забезпечення повинні самі недержавні пенсійні фонди. Така позиція пояснюється тим, що витрати на розміщення реклами має нести той, хто у

кінцевому випадку отримає винагороду (залучить учасників) – конкретний недержавний пенсійний фонд. Але без підтримки держави широкі верстви населення залишаються мало- або зовсім необізнаними щодо пенсійної реформи та можливості участі в недержавному пенсійному забезпеченні.

Також без державної підтримки проблемним є питання довіри населення до недержавних фінансових інститутів, а отже, й участі в системі недержавного пенсійного забезпечення. Так, проведене Інститутом соціальної та політичної психології НАН України у 2007 р. соціологічне дослідження показало, що 20% опитаних працездатних громадян вважають довготривале вкладання коштів занадто ризикованим, а 58% поки що не мають наміру робити внески за рахунок власного доходу до недержавних пенсійних фондів. При цьому тільки 16% із них не мають для цього достатніх фінансових можливостей, а 14% опитаних громадян працездатного віку вважають, що їм ще рано думати про пенсію [1, с. 16–18].

Щодо інформаційної політики держави у сфері недержавного пенсійного забезпечення доцільно було б запровадити регулярну публікацію звітності недержавних пенсійних фондів, яка б включала інформацію про рівень прибутку, напрями інвестування, розмір адміністративних витрат для порівняльної характеристики та можливості обґрунтованого вибору.

Таким чином, інформаційна політика та підтримка держави є одним із засобів подолання недовіри населення, що сприяє залученню нових учасників і вкладників до системи недержавного пенсійного забезпечення і розвитку здорової конкуренції в системі недержавного пенсійного забезпечення.

Спроможність недержавних пенсійних фондів виступати інвесторами національної економіки залежить від декількох факторів: кількості активів, що знаходяться у розпорядженні пенсійних фондів, наявності захищених та інвестиційно привабливих фінансових інструментів на фінансовому ринку.

За фактичний час роботи недержавних пенсійних фондів у період з 2005 до 2007 р. активи пенсійних фондів збільшилися майже у 7 разів – з 46,2 до 280,6 млн грн [2, с. 7]. Але, не дивлячись на значні темпи зростання, обсяги активів недержавних пенсійних фондів залишаються відносно невеликими: так, у 2007 р. активи недержавних пенсійних фондів становили лише 0,04% ВВП.

Активи недержавних пенсійних фондів, відповідно до чинного законодавства, розміщуються в різних інструментах фінансового ринку. Структура консолідованого порт-

фелю недержавних пенсійних фондів, наведена в таблиці, показує, що вимоги щодо диверсифікації пенсійних активів почали

виконуватись лише у 2006–2007 рр. Це пояснюється незначними сумами пенсійних накопичень на початку діяльності.

Таблиця

Структура консолідованого портфелю недержавних пенсійних фондів у 2005–2007 рр., %

Напрями інвестування пенсійних активів	Нормативне значення	2005 р.	2006 р.	2007 р.
Кошти на депозитних рахунках	до 40	70,0	34,1	38,6
Облігації українських емітентів	до 40	10,4	39,1	23,8
Банківські метали	до 10	1,6	3,1	2,8
Цінні папери, дохід за якими гарантовано Радою Міністрів АРК, місцевими радами	до 20	0,5	1,0	1,3
Акції українських емітентів	до 40	7,1	11,5	25,0
інші незаборонені активи	до 5	10,4	4,1	2,6
Цінні папери, дохід за якими гарантовано КМУ	до 50	0,0	1,5	1,5
Об'єкти нерухомості	до 10	0,0	0,9	0,9
Іпотечні цінні папери	до 10	0,0	0,0	0,2
Кошти на поточних рахунках	–	0,0	4,7	3,3
Всього	–	100,0	100,0	100,0

Найбільшу питому вагу в структурі консолідованого портфелю недержавного пенсійного фонду займають: кошти на депозитних рахунках та депозитні сертифікати (38,6%), акції (25,0%) та облігації (23,8%) українських емітентів. Решта (12,6%) активів пенсійних фондів розміщена в банківських металах, цінних паперах, дохід за якими гарантовано Радою Міністрів Автономної республіки Крим, місцевими радами та Кабінетом Міністрів України, в об'єктах нерухомості, іпотечних цінних паперах та в інших, незаборонених законодавством активах.

Така структура консолідованого портфелю недержавних пенсійних фондів свідчить про необхідність забезпечення рівня доходу пенсійних активів не нижче, ніж рівень інфляції за прийнятного рівня ризику, й консервативну інвестиційну політику більшості недержавних пенсійних фондів.

Досить висока концентрація пенсійних активів на депозитних рахунках та в ощадних сертифікатах у 2005 р. пояснюється незначними сумами пенсійних внесків на початку становлення пенсійних фондів. У 2006–2007 рр. пенсійні активи на депозитних рахунках вирівнюються до нормативного значення 40%, проте, як і раніше, займають перше місце у структурі консолідованого портфелю пенсійних фондів, що пояснюється стабільною дохідністю депозитних рахунків, відсоток за якими, як правило, встановлюється на межі або нижче за рівень інфляції.

Забезпечення рівня дохідності, вищого за рівень інфляції, відбувається завдяки інвестуванню активів в акції та облігації українських емітентів, які у 2007 р. займали відповідно друге та третє місця в консолідованому портфелі пенсійних фондів.

За даними Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг [2, с. 8], 35% недержавних пенсійних фондів на кінець 2007 р. показали знецінення своїх активів, 65% недержавних пенсійних фондів

забезпечили дохідність, вищу за рівень інфляції, завдяки інвестуванню в цінні папери та облігації українських емітентів, демонструючи активну інвестиційну політику.

Привабливість таких фінансових інструментів, як акції й облігації, забезпечується відносно високою дохідністю та відсутністю інших аналогічних фінансових інструментів, таких як іноземні цінні папери, інвестування в які й сьогодні залишається відкритим питанням.

Цінні папери, дохід за якими гарантовано державою, є досить надійним і ліквідним фінансовим інструментом у світовій практиці. Дозволена питома вага таких цінних паперів (50%) у портфелі недержавних пенсійних фондів свідчить про високу потенційну можливість держави впливати на дохідність та збереження пенсійних активів. Але реальна питома вага цінних паперів держави (облігацій внутрішньої державної позики) в консолідованому портфелі пенсійних фондів досить низька (1,5%). На жаль, поки що говорити про позитивні тенденції покращення рейтингу таких цінних паперів не доводиться. Якщо у 2005 р. дохідність дворічних ОВДП становила 7% при рівні інфляції 13,5%, а у 2008 р., відповідно, 7,7% при офіційному рівні інфляції 25,2% [4, с. 1]. Таким чином, купуючи цінні папери держави, недержавні пенсійні фонди втрачають 17,5% вартості активів. Змінити ситуацію можна за умов активної участі держави, наприклад, шляхом випуску цінних паперів спеціально для недержавних пенсійних фондів, дохід за якими гарантовано державою не нижче за рівень інфляції.

Якщо поглянути на структуру цінних паперів, що продавались на фінансовому ринку країни (за основу розрахунків взято дані Першої фондової торговельної системи – найбільшої біржі в Україні, яка виконує 95% всіх операцій з цінними паперами), то можна визначити галузі, які вже користуються інвестиційними ресурсами, що залучаються за допомогою фінансових ринків. Зауважи-

мо, що залучення та використання інвестиційного ресурсу в умовах ринкової економіки можливо лише за умови розвитку фондової моделі фінансування інвестиційної діяльності. Саме у цей спосіб розкривається інвестиційна складова діяльності інститутів недержавного пенсійного забезпечення.

У системі ПФТС відбувається поступове збільшення обсягу продажів: у 2003–2007 рр. майже у 9 разів – з 3,52 до 31,49 млрд грн. У структурі продажів переважають корпоративні облігації (55,19%), акції (32,01%) та облігації внутрішньої державної позики (ОВДП).

Перше місце за обсягами продажів на ПФТС займають корпоративні облігації і становлять більше ніж 43% від загального обсягу торгів за останні 5 років; темп приросту обсягів продажу корпоративних облігацій порівняно з 2006 р. збільшився на 52%, абсолютне збільшення становило 5,45 млрд грн. Найбільш активно купували корпоративні облігації підприємств фінансового сектора (більше ніж 35%), торговельних підприємств (25%), підприємств реального сектора економіки (харчової промисловості, машинобудування, транспорту, сільського господарства тощо, які в сукупності займали менше ніж по 10% від загального обсягу продажів). Така тенденція обумовлена високою ліквідністю підприємств фінансового сектора (банків, інвестиційних фондів) і торговельних організацій, які мають високу оборотність активів. Підприємства реального сектора економіки більш вразливі до економічних та політичних ризиків, а тому і привабливість їх менша порівняно з фінансовими та торговельними організаціями.

Друге місце належить акціям, які збільшились з 15% у 2004 р. до 32% у 2007 р. від загального обсягу продажів. Темп приросту продажів акціями порівняно з 2006 р. збільшився на 68%, абсолютне збільшення становило 4,1 млрд грн. Найбільш активно операції здійснювались з акціями підприємств електроенергетики (обленерго) (16,7%), машинобудування (15,8%), металургії (15,5%), фінансових установ (15,4%) та енергопостачання (6,9%).

Третє місце займають облігації внутрішньої державної позики (ОВДП), які останнім часом суттєво зменшились як у відносному (з 30,5% у 2006 р. до 8,9% у 2007 р.), так і в абсолютному значенні (8,44 млрд грн у 2006 р. до 2,81 млрд грн у 2007 р.). Порівняно з 2006 р. обсяги продажів ОВДП становили 66,7%. Про зниження привабливості цього виду цінних паперів свідчить і той факт, що із 19 цінних паперів, емітованих Міністерством фінансів, угоди укладались лише з 11 цінними паперами. Макроекономічним чинником зменшення привабливості цінних паперів Міністерства фінансів стала

його переорієнтація з внутрішнього на зовнішній ринок позик.

Структура торгів на фондовому ринку країни показує, що останнім часом спостерігається зростання попиту, як у відносному, так і в абсолютному значенні, на цінні папери українських емітентів (корпоративні облігації та акції); протилежна динаміка спостерігається в попиті на державні цінні папери. Схожі тенденції спостерігаються й у структурі консолідованого портфеля недержавних пенсійних фондів, що свідчить про те, що недержавні пенсійні фонди як фінансові інститути хоча й не мають на меті отримання прибутку, а тільки збереження та примноження пенсійних активів, підпорядковуються ринковим тенденціям і є вразливими до ринкових і фінансових криз.

Тому держава як головна зацікавлена особа у створенні та використанні інвестиційного потенціалу недержавних пенсійних фондів повинна сприяти, особливо на перших етапах впровадження пенсійної реформи, забезпеченню системи недержавного пенсійного забезпечення надійними та дохідними фінансовими інструментами.

В умовах фінансової кризи питання державної підтримки недержавних пенсійних фондів стоїть надзвичайно гостро. Адже підприємства зупиняються, банкрутують, акції й облігації підприємств в умовах кризи знецінюються, що призводить до знецінення 50% пенсійних активів (саме така їх кількість у структурі активів пенсійних фондів). Кошти на банківських депозитних рахунках знецінюються меншою мірою, а банківські установи можуть бути захищені в разі необхідності Національним банком України. Об'єкти нерухомості та іпотечні цінні папери також відчувають вплив фінансової кризи, але меншою мірою, за рахунок меншої ліквідності та довготривалої перспективи.

Таким чином, майже на всі об'єкти інвестування пенсійних активів справляють негативний вплив фінансові кризи. Одним із механізмів захисту, який можна використати, є державні цінні папери. Але через їх інвестиційну непривабливість, унаслідок чого в портфелі пенсійних фондів їм належить тільки 1,5%, потенційна можливість впливати на захист активів пенсійних фондів залишається нереалізованою.

Тому ми пропонуємо встановити не верхній (до 50%), а нижній (не менше ніж 50%) ліміт інвестування в державні цінні папери. Такий захисний механізм пенсійних активів може діяти або постійно, або буде впроваджуватись на момент фінансових і політичних криз. Через те, що неможливо спрогнозувати точну дату початку кризи, доцільно запровадити такий механізм на постійній основі. Встановлення нижнього ліміту інвестування в державні цінні папери вимагатиме

від держави відповідальності, прогнозованої політики, адже таким чином убезпечуються активи пенсійних фондів.

Іншим захисним механізмом може бути державна підтримка підприємств. На захист такого механізму можуть бути використані такі аргументи:

1) недержавні пенсійні фонди створюються великими підприємствами (корпоративні та професійні);

2) цінні папери, в які можуть бути інвестовані пенсійні активи (котирувальні листи I та II рівня лістингу ПФТС), випускають тільки великі підприємства;

3) можна точно визначити момент, коли підприємство почало відчувати труднощі у зв'язку із системною фінансовою кризою.

Звісно, що підтримати абсолютно всі підприємства неможливо, тому і пропонується підтримувати тільки ті, цінні папери яких входять до портфелю недержавних пенсійних фондів, і такі, що значною мірою впливають на систему недержавного пенсійного забезпечення.

IV. Висновки

Підсумовуючи, слід зазначити, що державне регулювання системи недержавного пенсійного забезпечення набуває особливого значення на початку функціонування системи та в моменти фінансових і політичних криз у суспільстві. На сьогодні обидві умови збіглися у часі, що ставить під загрозу існування системи і вимагає від держави вчасного корегування нормативно-правової бази та умов діяльності.

З огляду на це розроблення додаткових механізмів захисту пенсійних активів, що запропоновані, забезпечення державної інформаційної підтримки, запровадження публічної звітності недержавних пенсійних фондів, показники якої давали б змогу порівнювати ефективність роботи недержавних пенсійних фондів, надасть необхідних стимулів для подальшого розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення.

Перспективними напрямками подальших розвідок може бути розробка системи показників діяльності недержавних пенсійних фондів та їх включення до комплексного механізму державного регулювання розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення.

Література

1. Портрет потенційного інвестора інститутів спільного інвестування та недержавних пенсійних фондів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uaib.com.ua/files/articles/373/22/Portret%20investora-2008.ppt>.
2. Інформація про розвиток системи недержавного пенсійного забезпечення в Україні у 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dfp.gov.ua/786.html>.
3. Річний звіт ПФТС за 2007 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pfts.com/uk/yearly-reports>.
4. Індекси споживчих цін у 1993–2008 рр. (до відповідного періоду попереднього року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

УДК 352. 331

СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ СТРУКТУРНИХ ТА ІНСТИТУЦІЙНИХ РЕФОРМ НА МІЖРЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ В ЕКОНОМІЧНІЙ СФЕРІ

Омаров А.Е.

аспірант Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України

Annotation

In the article an author is explore priority of institutional-structural reforms, direction of strategy of decriminalization of enterprise environment of domestic economy, expedience of intensification and deepening of economic component of interborder collaboration in the article.

Анотація

У статті обґрунтовано пріоритетність інституційно-структурних реформ, визначено основні напрями стратегії декриміналізації підприємницького середовища і детінізації вітчизняної економіки, доведено доцільність інтенсифікації і поглиблення економічного

складника транскордонного співробітництва.

Ключові слова

Міжрегіональний розвиток, реформи, держава, орган державної влади, державне регулювання, тінізація, детінізація, декриміналізація, економічна поведінка, підприємницьке середовище.

I. Вступ

Концептуально стратегія інституційно-структурних реформ та система заходів і методів їх реалізації визначається діяльністю держави, її законодавчої, виконавчої і судової гілок влади, а також політичних партій та громадянського суспільства (ЗМІ, релігійних організацій, недержавних та асоціа-

тивних організацій) щодо формування інституціонального базису структурних реформ та забезпечення неухильного дотримання формальних та неформальних правил економічного життя, взаємовідносин між елементами економічної структури. За часів незалежності України так званий “надлишок ресурсів” в умовах слабоінституціалізованої держави, нерозвиненого громадянського суспільства спричинив нелегітимне за сутністю первинне нагромадження капіталу в процесі перерозподілу національного багатства і подальшої “приватизації держави” економіко-олігархічними угрупованнями. Українська економіка набула рис антисуспільності: всупереч стратегічним інтересам розвитку суспільства інституції та організації формуються під впливом і в інтересах нелегітимних власників капіталу.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити стратегічні пріоритети структурних та інституційних реформ на міжрегіональному рівні в економічній сфері.

III. Результати

Комплексний підхід до проблеми ефективного державного регулювання регіонального розвитку став методологічною основою багатьох досліджень, результати яких викладені в працях вітчизняних науковців: О.М. Алімова, О.І. Амоші, І.В. Багрової, С.О. Білої, Д.П. Богині, В.Г. Бодрова, В.М. Геєця, С.Г. Дзюби, М.І. Долішнього, В.А. Ткаченка, М.В. Шаленка та ін. Проте недостатньо уваги було приділено проведенню структурних та інституційних реформ міжрегіонального розвитку в економічній сфері.

Певною мірою можна стверджувати, що тіньова економіка та її чинники і складники (корупція, криміналізація, нелегальний ринок праці тощо) набули в Україні характеру державоутворювального елементу системи влади. У 2004–2006 рр. структурні деформації у взаємовідносинах між елементами економічної системи (бізнесом, державою, споживачами) посилювалися, з одного боку, внаслідок подальшої демократизації суспільства, а з іншого – через недосконалість інституцій держави, особливо судової та правоохоронної системи.

Після виборів 2004 р. та 2006 р. висловлювалася думка, що зосередження в законодавчих органах влади представників бізнесу сприятиме швидшому формуванню інституцій за прикладом розвинених країн. Але, на нашу думку, імовірнішим є інший сценарій розвитку подій – посилення боротьби за перерозподіл капіталів та інституційне закріплення його результатів. Передумовою цього є значна тінізація фінансування парламентських виборів у 2004 р., яке замінило адміністративний ресурс і обсяги якого лише для витрат, що підлягають оці-

нюванню, сягали 12–13% ВВП країни. Правомірно припустити, що “інвестиції” за місця у прохідній частині списків до місцевих рад та Верховної Ради України потребуватимуть відповідної “окупності”.

Посилення ролі фінансового складника у виборчому процесі тісно корелює з піками активності в тіньовому секторі (1994, 1998, 2002, 2004 р.), тобто остання є джерелом і мультиплікатором структурних деформацій. А набуття чинності змінами до виборчого законодавства з 1 січня 2005 р. фактично унеможливило залучення до представницької влади громадян без значних фінансових ресурсів.

Домінування у владі представників олігархічно-інсайдерських груп та “старих” галузей консервує структурну недосконалість економіки, обумовлює неможливість ініціювання та здійснення швидких структурних реформ на рівні законодавчої і виконавчої влади. Можна припустити, що “старі” учасники економіки, зацікавлені у збереженні існуючого становища, ініціюватимуть соціальні протести працівників галузей з відносно високою оплатою праці, обумовленою короткостроковими факторними перевагами. Посилення соціального напруження особливо ймовірно, зважаючи на регіональну структуру галузей II–III технологічних укладів, концентрацію власності олігархічних груп в окремих галузях і регіонах, а також активність маргінальних політичних сил [4].

Водночас у середовищі потенційних прихильників структурних реформ, які могли б надати внутрішню підтримку структурним змінам через інститути громадянського суспільства, посилюються настрої соціальної апатії і зневіри: після виборів 2006 р., за даними соціологічних опитувань, більше ніж 50% населення країни не довіряє жодній політичній силі. Розглядаючи соціальний песимізм як негативну структурну зміну (ставлення первинних елементів соціально-економічної системи до керуючої підсистеми – держави), звернемо увагу на загрозливу динаміку цієї зміни: у 1991 р. активність виборців на референдумі та виборах Президента України становила 84%; у 1998 та 2002 рр. на виборах до Верховної Ради, відповідно, 70,8% та 69,3%; у 2004 р. – 74,5%; у 2006 р. – 68,3%. Така тенденція істотно ускладнює формування дієвих інститутів громадянського суспільства як вагомого чинника прогресивних структурних змін і протидії структурним деформаціям в економіці та суспільстві.

Ускладнюється формування інституційної бази структурних реформ і через вплив зовнішніх чинників, насамперед політики Європейського Союзу щодо України. Майже восьмирічний процес наближення українського законодавства до законодавства ЄС

(ст. 51 Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС) у шістнадцяти сферах станом на 2004 р. мав такі результати: за даними UEPLAC, із 234 аналізованих правових актів лише 26 вважаються повністю наближеними і 62 дуже наближеними. Для 146 актів зроблені перші кроки щодо імплементації, подібні правові інструменти взагалі відсутні у правовому полі нашої країни. Орієнтуючись на зовнішні чинники інституційних змін, потрібно враховувати два принципово важливі моменти. По-перше, це одностороння зацікавленість зовнішніх сил у здійсненні структурних змін, вигідних зарубіжним економічним агентам, всупереч національним інтересам. Це обумовлено тенденцією до трансферу структурних криз з економік розвинених країн у країни, що розвиваються, та з перехідними економіками. По-друге, законодавче чи нормативно-розпорядче закріплення норм і правил економічної поведінки ще не означає їх ефективного дотримання, а зважаючи на деформації у взаємовідносинах між елементами соціально-економічної системи і слабкість громадянського суспільства в Україні взагалі, викликає неабиякий сумнів. Утім, як показує досвід взаємовідносини України з FATF, зовнішній вплив на дотримання інституційних норм може бути досить дієвим, враховуючи вразливість до них головних протидіючих структурним реформам сил (олігархічних фінансово-промислових груп, нелегітимних власників капіталу, представників тіньового бізнесу) [5].

Таким чином, поєднання заходів з розвитку громадянського суспільства як найвагомішого чинника інституційно-структурних реформ з ініціюванням раціонального з погляду національних інтересів зовнішнього впливу є, на наш погляд, реально можливою стратегією структурних змін. Концептуально важливим у цьому процесі є визнання первинності інституційного базису перед структурними реформами, що обумовлено неможливістю еволюційного формування необхідних інституцій як наслідку структурних змін під впливом "вільних ринкових сил". По-перше, "вільний" характер конкуренції є дещо умовним поняттям. По-друге, "вільні сили" псевдоринкової економіки нашої країни вже сформували таку систему неформальних інституцій тіньової економіки, подолання якої можливо лише за допомогою поєднання жорсткої протидії держави, громадянського суспільства і зовнішніх чинників впливу.

Необхідно однозначно визнати, що прогнозування, планування та оперативний моніторинг структурних змін в економіці регіону (як і держави загалом) є одним з головних завдань органів державної влади в посттрансформаційний період. При цьому не

меншої чіткості потребує визнання того факту, що діяльність держави є недостатньо ефективною у процесі впровадження структурних реформ, а залучення її представників до цього процесу є джерелом корупції.

До найголовніших пріоритетів інституційно-структурних реформ відноситься ефективна протидія тінізації і криміналізації економіки та суспільства, масштаби яких унеможливають будь-які реформи і характеризуються як головна загроза національній безпеці країни. При обґрунтуванні основних напрямів стратегії декриміналізації підприємницького середовища й детінізації економіки загалом необхідно враховувати такі концептуально важливі аспекти.

1. Розроблення методологічних основ стратегії легалізації підприємницької діяльності, що передбачає визначення об'єкта управлінського впливу, класу завдань, до яких відноситься розв'язання проблеми тінізації. Зважаючи на особливості тінізації бізнес-середовища, передумови і чинники її поширення, як об'єкт стратегічного менеджменту слід розглядати проблему тіньової поведінки, а як предмет управлінського впливу – суб'єктів господарювання легального та іллегального секторів. На основі оцінювання масштабів іллегалізації та порівняння рівня конкурентоспроможності іллегального та легального секторів можна обґрунтувати доцільність реалізації стратегії протидії на засадах "регенерації" тіньової компоненти соціально-економічної системи, переведення її елементів і структури у сектор легального господарювання.

2. Різноманітність видів іллегального господарювання та поширеність його на всі сфери економіки і суспільства зумовлює побудову стратегії протидії на засадах "багатофокусного" стратегічного менеджменту з використанням як економічних, так і адміністративних методів фокусного впливу на фактори конкурентоспроможності легального та іллегального секторів з акцентом на вдосконаленні інституцій легалізації підприємництва, зокрема таких складників, як: нормативно-методична база й організаційні форми оперативного моніторингу обсягів іллегальних операцій; система протидії монополізації та контролю за дотриманням добросовісної конкуренції; раціональне дерегулювання і регулювання підприємництва; узгодження інтересів суспільства і підприємництва для посилення позицій громадянського суспільства.

3. Одним із ключових напрямів детінізації економіки є руйнування фінансової бази тіньового сектора та організованих злочинних угруповань. Зазначимо, що у нашій країні майже не застосовується такий вид покарання, як конфіскація майна, водночас у законодавстві Італії, США, міжнародних

документах саме йому відведена важлива роль. Наголосимо на тому, що запровадження податку на нерухомість (з прогресивною шкалою нарахування), майнова люстрація чиновників усіх рівнів, а також обов'язкове пояснення джерел надходження коштів на купівлю предметів розкоші (будинки, автомобіль тощо) для усіх без винятку фізичних осіб – це перший дієвий крок до детінізації економіки і суспільства. Саме такий висновок можна зробити, зважаючи на неефективність суто контрольно-репресивних методів протидії процесу “відмивання” грошей, що підтверджується досвідом розвинених країн.

4. Доцільно також віднести до кримінальних злочинів такий вид тіньової активності, як “незаконне збагачення”, що передбачено ст. 20 Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності, яка вже ратифікована Україною.

5. З огляду на те, що корупційні правопорушення вчиняються в інтересах підприємств, організацій різних форм власності, необхідно ратифікувати Європейську конвенцію про корупцію в контексті кримінального права, яка передбачає відповідальність юридичних осіб за давання хабара, посередництво та “відмивання” грошей. Новий український антикорупційний закон має узгоджуватися з міжнародно-правовими актами. Обов'язкового характеру повинна набути практика, що застосовується в провідних країнах світу щодо щорічного формування та публікації переліку дій економічних суб'єктів, що передують “відмиванню грошей” (так званих “предикатних злочинів”).

6. До основних економічних інструментів детінізації і декриміналізації підприємницького середовища доцільно віднести: зниження рівня оподаткування фізичних осіб; адміністративне усунення факторів, що стримують конкуренцію у сфері виробництва і збуту продукції; спрощення процедури створення й реєстрації підприємств; удосконалення системи оподаткування юридичних осіб і методів податкового обліку; запровадження системи податкових стимулів до нагромадження та інвестування коштів юридичними і фізичними особами; посилення репресивних заходів щодо корупції; залучення до реалізації стратегії легалізації представників міжнародних організацій, що спеціалізуються на протидії нелегальному господарюванню, та громадянського суспільства [3].

Наведені вище стратегічні пріоритети та заходи, головним чином, стосуються деформацій у структурній побудові економічної системи, пов'язаних з якісними характеристиками структури – спотворенням взаємозв'язків між елементами системи, їх відхиленням від раціональних цивілізованих

стандартів і норм взаємовідносин економічних агентів, споживачів товарів (робіт, послуг) та органів державної влади. Наголосимо, що без здійснення визначених вище структурних зрушень якісного характеру будь-які структурні зміни кількісного характеру неможливі.

Наближення до європейських стандартів і норм економічної діяльності, функціонування органів державної влади з відповідною імплементацією інституційної бази є необхідною передумовою для структурного планування на міжрегіональному рівні, основними пріоритетами та заходами якого доцільно визначити наведені нижче.

По-перше, необхідно відмовитися у процесі подальшої приватизації від критерію максимальної вартості продажу, передбачивши його узгодження з регіональними програмами структурної перебудови конкретних галузей з чітким акцентуванням на соціально-економічних інтересах регіону, підкріплених інституційними заходами та економічними стимулами і солідарною участю держави на передприватизаційному етапі в підвищенні вартості об'єктів, у тому числі приватизованих за участю зарубіжних інвесторів [2].

По-друге, потрібно запровадити економічно обґрунтовану систему інвестиційних стимулів і засобів державної підтримки структурних зрушень на міжрегіональному рівні (податкові, митні преференції, субсидії у сфері науково-дослідних робіт, інноваційної діяльності, розвитку інфраструктури, підготовки і перекваліфікації вітчизняного персоналу) з урахуванням поглибленого аналізу результатів функціонування спеціальних економічних зон і територій пріоритетного розвитку, їх впливу на реструктуризацію економіки на мезо- (регіональному, галузевому) та мікрорівні.

По-третє, при обґрунтуванні інвестиційних преференцій та заохочень необхідно передбачити їх цільову орієнтацію на досягнення змін у структурі економіки регіону – усунення диспропорцій: в інноваційній та експортній структурі виробництва; територіальній структурі; співвідношенні малих, середніх і великих підприємств; структурі зайнятості (територіальній і галузевій) тощо. Системний характер заохочень передбачає збалансованість інтересів інвестора та регіону на основі стабільності та ефективності наданих стимулів, транспарентності діяльності економічних агентів, контролю за виконанням зобов'язань держави та інвестора, а також солідарної участі держави в зменшенні інвестиційних ризиків – фінансування передінвестиційних робіт, інвестиції у покращання якості людського капіталу (перекваліфікація, навчання виробничого вітчизняного персоналу та менеджерів), розвиток

ринкової та фізичної інфраструктури (технологічних центрів, стратегічних послуг, зв'язку, шляхів сполучення тощо).

Важливо наголосити на необхідності інституційного закріплення системи методів стимулювання структурних змін як на загальнодержавному (законодавча та нормативно-розпорядча база, цільові і галузеві програми), так і на регіональному рівні (галузеві, секторні, субрегіональні програми структурних реформ, плани реструктуризації великих підприємств) [1].

По-четверте, необхідними заходами у рамках реалізації загальнодержавної стратегії євроінтеграції та політики сусідства Україна – ЄС є інтенсифікація і поглиблення економічного складника транскордонного співробітництва, особливо у формах зв'язків довгострокового, інтеграційного характеру: інноваційного; обміну людським капіталом (легальна трудова міграція, освіта, охорона здоров'я, рекреація й туризм); інвестиційного співробітництва, особливо руху портфельних та неакціонерних форм інвестицій. Цей напрям потрібно розглядати як пріоритетний не лише з погляду економічної діяльності з метою посилення інтегральної конкурентоспроможності регіонів-учасників, а й як додатковий до загальнодержавних структурних та інституційних реформ напрям щодо приведення національної інституційної бази (стандартів, регуляторної та конкурентної політики, правил корпоративного управління, вимог охорони довкілля тощо) у відповідність до стандартів і норм Європейського Союзу. Сукупність організаційно-економічних та інституційно-правових заходів цього напрямку можна розглядати як модель проникаючої ("дифузної") інтеграції, реалізація якої дасть змогу створити належні інституційні передумови для структурних зрушень на регіональному і субрегіональному рівні управління через вплив зовнішніх чинників – укладення міждержавних транскордонних угод, запровадження мережових та коопераційних зв'язків, передачі послуг на субконтракти та інноваційну діяльність, установлення горизонтальних зв'язків економічних агентів країн-учасниць. Підкреслимо, що заходи в межах цього напрямку в перспективі передбачають охоплення співробітництвом не лише регіонів, прикордонних до держав – членів ЄС, а й інших регіонів нашої країни. Важливим для успішної реалізації такої моделі є розвиток інституційної інфраструктури у формі міжнародних асоціацій, торговельно-промислових палат, інноваційних кластерів, коопераційних об'єднань тощо. Останнє не заперечує ефективну державну підтримку, у тому числі фінансову, яку необхідно надавати виключно на конкурентних транспарентних засадах.

IV. Висновки

Спрямованість регуляторних реформ у перехідних економіках має двоякий характер, оскільки спрямована, з одного боку, на адаптування економік до зовнішніх викликів глобального середовища, а з іншого – на захист національних інтересів розвитку, де сфера їх дії поширюється на відносини між елементами соціально-економічної системи, тобто структурні зрушення. Неоднозначно позитивні характеристики трансформації країн ЦСЄ, які виявляються лише протягом тривалого періоду в диспропорціях галузевої, територіальної та відтворювальної структури економіки України. За відсутності цільового програмування структурних зрушень, несформованості інституційної бази та слабких зовнішніх впливів на оптимізацію структурним змінам властиві несистемність, недостатня узгодженість з темпами економічного зростання. Важливими є структурні деформації якісного характеру взаємозв'язків між елементами соціально-економічної системи, які не відповідають стандартам і нормам розвинених ринкових економік (тінізації та криміналізації господарської діяльності, корупції, нерівності доступу до ресурсів, недобросовісної конкуренції тощо).

В існуючих умовах реально можливою стратегією структурних змін є поєднання заходів з посилення впливу громадянського суспільства, держави та ініціювання національної з погляду національних інтересів зовнішньої протидії структурним деформаціям в економіці якісного характеру. Наближення до європейських стандартів і норм економічної поведінки, функціонування органів державної влади є необхідною передумовою для реалізації системних заходів і цілей структурного планування на міжрегіональному рівні. Першочергову пріоритетність серед них має узгодження подальшого процесу приватизації із соціально-економічними інтересами міжрегіонального розвитку, запровадження обґрунтованих стимулів структурних зрушень в економіці регіону, інтенсифікація і поглиблення економічної компоненти трансформаційного і трансрегіонального співробітництва з країнами Європейського Союзу.

Література

1. Поворозник В.О. Формування оцінок фінансових ресурсів у макроекономічній моделі Дж.М. Кейнса / В.О. Поворозник // Фінанси України. – 1999. – № 7. – С. 115–120.
2. Форрестер Д. Мировая динамика: пер. с англ. / Д. Форрестер. – М. : ООО "Издательство АСТ"; СПб. : Fantastica, 2003. – 379 с.
3. Новый подход к развитию и страны с переходной экономикой: [интервью с президентом Всемирного банка Дж. Вуль-

- фенсоном] // Трансформація. – 1999. – № 3. – Іюнь. – С. 1–8.
4. Ліманський А. Глобалізація як форма кооперації підприємств / А. Ліманський, І. Драбик // Регіональна економіка. – 2002. – № 2. – С. 202–208.
5. План дій Україна – Європейський Союз та його законодавча імплементація// Парламент. – 2005. – № 1. – С. 5–31.

УДК 658.012.4(075.8):651.4/9:658.012.4

СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ НА ПІДПРИЄМСТВАХ

Педак І.С.

кандидат економічних наук, доцент
Класичний приватний університет

Annotation

The system of administrative management is a base organization system of management and all modern innovations in management are a superstructure on this base.

Management in west and asiatic country has developed in the following order: in the beginning in all companies has been introduced and turned system of administrative management (AMS), then has adjusted the economical production (lean production), afterwards has automated the system of administrative management by introduction ERP-systems, then has entered certification system of management by quality on standard ISO. Thereby, the system of administrative management is primary. All improvement of management in any company of the world begins only after production and debugs this system.

Анотація

Розглянуто особливості управління організацією в ринкових умовах, обґрунтовано необхідність упровадження системи адміністративного управління для ефективної роботи підприємств.

Ключові слова

Адміністративна система, ощадливе виробництво, ERP-системи, ISO 9000, ISO 16949, процесний підхід, модернізація виробництва.

І. Вступ

Система адміністративного управління – це базисна система управління організацією, а всі сучасні новації в управлінні є надбудовою над цим базисом.

Управління на Заході й в азіатських країнах розвивалося в такому порядку: спочатку у всіх компаніях була впроваджена система адміністративного управління (AMS), потім налагоджене ощадливе виробництво (lean production), автоматизовано систему адміністративного управління шляхом упровадження ERP-систем, далі здійснено сертифікацію системи управління якістю за стандартами ISO. Таким чином, система адміністративного управління первинна. Всі вдосконалення управління в будь-яких компаніях

світу починаються тільки після установки й налагодження цієї системи.

Управління є стимулювальним елементом соціальних змін. Управління організацією в умовах ринкової економіки набагато складніше, ніж в умовах командно-адміністративної системи. Це пов'язано з розширенням прав відповідальності та з необхідністю більш гнучкого пристосування до змін у зовнішньому середовищі. Усі різноманітні проблеми, які виникають перед організацією, неможливо вирішити без сучасної професійної адміністративної системи, впровадження якої дає можливість застосовувати інші системи, такі як: ощадливе виробництво, ERP-системи, ISO 9000, ISO 16949, процесний підхід, модернізація виробництва [4].

Мета впровадження ощадливого виробництва (lean production) – виявити й виключити із процесу виробництва всі зайві матеріальні ресурси, дії й операції, які прямо не беруть участь у створенні нової споживчої вартості, а тільки завдають шкоди компаніям, збільшуючи собівартість їхньої продукції.

Для вирішення цього завдання менеджменту необхідно, насамперед, повністю систематизувавши управління, ліквідувати ентропію в організаціях. Це значить – вирішити всі організаційні проблеми, чітко до деталей налагодити весь процес виробництва й розв'язати питання мотивації персоналу на кожному робочому місці. Це непросте завдання може бути вирішене тільки в рамках системи адміністративного управління, яке володіє унікальною властивістю – вона істотно спрощує процес управління й багаторазово підвищує ефективність організацій, направляючи всю енергію організацій на досягнення поставленого цілей.

Уведення нової автоматизованої технології може забезпечити організації переваги в конкуренції. Інформаційно-технологічні (IT) компанії, що пропонують українським підприємствам ERP-системи, перед їх упровадженням змушені займатися не своєю справою – описувати роботу підприємств із використан-

ням систем адміністративного управління, які на вітчизняних підприємствах просто відсутні. Але їхній продукт і мета – система автоматизації. Тому адміністративна система їм потрібна лише як об'єкт, який можна автоматизувати. Як наслідок, адміністративна система створюється наспіх у вигляді якоїсь теоретичної моделі, що найчастіше нереально описує роботу підприємства, яку потім автоматизує.

У результаті, ІТ-компанія начебто б свою роботу зробила на совість – впровадила ERP-систему. Але реальний стан речей на підприємстві при цьому найчастіше не міняється – підприємство продовжує жити своїм “безсистемним” життям, а автоматизована система – своїм. Вона не затребувана персоналом, тому що є чужорідною для колективу, який не привчений до системної роботи. У підсумку, замість полегшення процесу управління, на що спрямована автоматизація, у керівництва підприємства збільшується кількість проблем. Тепер з'явилася ще одна й дуже дорога проблема – обслуговування цієї малозатребуваної автоматизованої системи.

Якщо на підприємстві немає сучасної системи адміністративного управління, то впровадження системи за стандартом ISO, крім головного болю, керівництву підприємств нічого не принесе. Збільшиться тільки кількість паперових документів. Якість як була на непристойно низькому рівні, так і залишиться. Єдина винагорода, що одержують підприємства після виконання всіх робіт із впровадження системи управління якістю за стандартом ISO, – це паперовий сертифікат. Для реального впровадження системи якості за стандартом ISO, необхідно, насамперед, працююча адміністративна система управління.

Сьогодні в Україні популярний так званий “процесний підхід”. Ця новація прийшла із Заходу. Сутність процесного підходу полягає в тому, щоб усунути причини, які знижують ефективність адміністративних систем управління. Багато підприємств на Заході дуже розширилися, і система адміністративного управління на них дуже ускладнилася. Це виявляється в тому, що в рамках підприємства з'являється багато різних напрямів виробництва, якими стає складно централізовано управляти. Підприємства при цьому втрачають гнучкість, їм все важче стає пристосовуватися до змін на ринку, у результаті знижується їхня ефективність.

Через відсутність системи адміністративного управління на підприємствах зводиться практично на нуль весь економічний ефект, пов'язаний з модернізацією виробництва. Відсутність цієї системи – це основна причина низької ефективності будь-якої організації, тому що персонал повільно й з

небажанням освоює нові технології й устаткування. У результаті, витрати на модернізацію виробництва починають окупатися з великим запізненням, важко й дуже повільно. А це величезні втрати для підприємств.

Щоб запобігти цим втратам, необхідно виконати одну умову: до модернізації виробництва на підприємстві повинна функціонувати система адміністративного управління – базис високої ефективності організації.

Зазначену проблему досліджували такі вчені, як А.І. Василенко [1], Б.В. Новиков, Г.Ф. Сініюк, П.В. Круш [4], але особливості розвитку підприємств за рахунок адміністративної системи, яка є первинним чинником для впровадження інших систем, є малодослідженим питанням.

II. Постановка завдання

Мета статті – обґрунтувати необхідність упровадження системи адміністративного управління для ефективної роботи підприємств і застосування на її базі інших, таких як ощадливе виробництво, ERP-системи, ISO 9000, ..., ISO 16949, процесний підхід, модернізація виробництва.

III. Результати

Ощадливе виробництво (*lean production*) – проривний підхід до менеджменту й управління якістю, що забезпечує довгострокову конкурентоспроможність компаній без істотних капіталовкладень. Піонером цього підходу стала компанія Toyota, яка завдяки його використанню досягла значних результатів. На сьогодні ощадливе виробництво використовується компаніями в різних галузях у багатьох країнах світу [2].

Для вітчизняних підприємств нині в умовах дефіциту інвестицій і жорсткості міжнародної конкуренції (особливо у зв'язку із вступом України до СОТ) система ощадливого виробництва вкрай актуальна, тому що її використання може істотно підвищити конкурентоспроможність вироблених товарів і послуг без дорогої модернізації устаткування.

Про це говорять всі послідовники *lean production* (ощадливого виробництва) на Заході й в Азії, стверджуючи, що, наприклад, у таких галузях, як металургія або машинобудування, при використанні *lean production* у більшості випадків не потрібно нічого комп'ютеризувати, закуповувати устаткування, міняти матеріали й технології. Необхідний ефективний менеджмент [2].

Сьогодні популярні автоматизовані системи управління підприємством – ERP-системи (Ахарт, R3, Oracle тощо). І це логічно, тому що мета професійного керівника – змусити працювати підприємство “на автоматі” і зосередитися на стратегічних питаннях бізнесу. Проте, чи можливо автоматизувати роботу підприємства без впроваджен-

ня сучасної адміністративної системи управління?

Якщо на підприємстві немає чіткої й прозорі організації системи управління, рівень дисципліни й відповідальності персоналу низький, тобто система адміністративного управління неефективна або взагалі відсутня, то автоматизація не дасть результатів, тільки виникнуть проблеми, пов'язані з її впровадженням. Влучним є вислів: "Якщо автоматизувати ентропію, вийде автоматизована ентропія".

Сьогодні в Україні також популярні системи управління якістю за стандартами ISO. Ці стандарти прийшли із Заходу. Але вітчизняні підприємства до їх упровадження не готові. Те, що дає ефект у західних компаніях, у яких є сучасна система адміністративного управління, зовсім не працює на українських підприємствах, у яких така система відсутня. Обґрунтуємо це твердження.

Наприклад, у системі міжнародних стандартів ISO серії 9000 йдеться: "ISO серії 9000 рекомендують урахувати всі вимоги до якості (наприклад, ISO 9001 ставить більше 250 елементарних вимог до якості)", що означає введення всіх цих вимог у систему адміністративного управління організації або введення тієї частини цих вимог, які відсутні в системі адміністративного управління. Тобто до впровадження ISO на підприємстві має бути працююча система адміністративного управління. Не випадково в рамках стандарту ISO постійно підкреслюється, що "система менеджменту якості є невід'ємною частиною загальної системи адміністративного управління підприємством". Іншими словами: ISO – це надбудова, система адміністративного управління – базис.

Саме тому система менеджменту якості не може дати відчутного результату на українських підприємствах через відсутність на них сучасної системи адміністративного управління.

Процесний підхід спрямований на ревізію існуючої на підприємствах адміністративної системи управління для того, щоб розмежувати всі процеси виробництва товарів і послуг. По суті, мова йде про необхідність розукрупнення компаній з метою створення вузькоспеціалізованих бізнес-одиниць. Що вужча спеціалізація кожної бізнес-одиниці, то ефективніше працює адміністративна система управління, відповідно, ефективніше працює й сама компанія.

Постає питання: чи готові українські підприємства використовувати процесний підхід? Для цього спочатку потрібно створити досить ефективну адміністративну систему управління.

Процесний підхід доцільно використовувати при створенні й впровадженні на українських підприємствах сучасної адміністративної системи управління з метою усунення причин, які можуть знизити ефективність цієї системи.

Шляхом закупівлі високотехнологічного встаткування проблему низької продуктивності не вирішити. Потрібна, у першу чергу, нова модель організації виробництва.

Японці стверджують: "Спочатку повинно бути вирішене завдання управління, тоді й вкладення в модернізацію виробництва виявляються не даремними, а прибуток багаторазово збільшується".

Отже, основою (базисом) ефективного управління в будь-яких компаніях є сучасна адміністративна система, а всі сучасні новації із Заходу є надбудовою над цим базисом. Тому ці новації не дають і не можуть дати на українських підприємствах серйозного результату доти, поки управління не буде базуватися на основі сучасної адміністративної системи. Без цієї системи практично зводиться на нуль і весь ефект, пов'язаний з модернізацією виробництва.

Насправді, адміністративна система первинна. Саме з неї починався розвиток управління на Заході: адміністративна система => lean production (ощадливе виробництво), ERP-системи, ISO, процесний підхід і, нарешті, успішна модернізація виробництва. У цій же послідовності потрібно все робити й на українських підприємствах.

Якщо на підприємстві були здійснені спроби впровадити ощадливе виробництво, ERP-систему, ISO, застосувати процесний підхід або модернізувати виробництво, а очікуваний результат не було отримано, то це свідчить про відсутність на підприємстві сучасної адміністративної системи. Упровадження цієї системи змінить ситуацію. Підприємство буде ефективним.

Якщо підприємство тільки збирається підвищувати ефективність, то цю роботу треба починати з упровадження сучасної адміністративної системи. Після того, як Ви освоїте її й істотно підвищите ефективність управління, можна починати подальше вдосконалювання управління: впроваджувати ощадливе виробництво, ERP-систему, ISO і, нарешті, модернізувати виробництво.

IV. Висновки

Таким чином, щоб виробництво було ощадливим, підприємство випускало продукцію (послуги) з мінімальними витратами, необхідна, насамперед, налагоджена система адміністративного управління. Інакше кажучи, спочатку потрібно впровадити систему адміністративного управління (базисну систему управління), аналогічну існуючій в компанії Toyota, тільки потім стане можливим і впровадження системи ощадливого виробництва. З метою організації ощадливого виробництва, максимально можливого

зниження собівартості товарів (послуг) і довгострокового підвищення конкурентоспроможності будь-яких компаній система адміністративного управління первинна.

Ми дійшли висновку, що система адміністративного управління первинна. Вона є базисною системою управління, ERP-системи – це надбудова над нею. Тому спочатку потрібно створити систему адміністративного управління, потім упровадити, налагодити весь документообіг і, нарешті, змусити чітко й ефективно працювати. Система повинна бути не тільки на папері, а й у головах співробітників. Вся організація повинна працювати в режимі ощадливого виробництва. Тільки після цього має сенс автоматизація адміністративної системи. Тобто з позиції адміністрування, ERP-системи – це управлінський сервіс, метою якого є автоматизація інформаційних потоків у рамках упровадженої до автоматизації й ефективно працюючої системи адміністративного управління.

Як доказ до вищесказаного слід зазначити, що відсоток позитивних впроваджень ERP-систем у компаній на Заході вище, ніж на українських підприємствах, тому що в західних компаній немає проблем із системами адміністративного управління.

Ефективність управління насамперед залежить від рівня ефективності адміністративної системи, що є основою ефективного адміністрування. Вона первинна. Сам по собі процесний підхід не може підвищити ефективність управління. У нього зовсім інше призначення. Процесний підхід спрямований на ревізію адміністративних систем з метою усунення причин, що знижують їх ефективність.

Література

1. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия : учеб. пособ. / И.А. Василенко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Логос, 2000. – 200 с.
2. Герберт А. Административна поведінка: Дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції : пер. з англ. / А. Герберт, Г. Саймон. – К. : АртЕк, 2001. – 378 с.
3. Кредісов А.І. Менеджмент для керівників / А.І. Кредісов, Є.Г. Панченко, В.А. Кредісов. – К.: Знання, 1999. – 556 с.
4. Новиков Б.В. Основи адміністративного менеджменту : навч. посіб. / Б.В. Новиков, Г.Ф. Сініок, П.В. Круш. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 560 с.

УДК 316.752

ГЕНЕЗИС РОЗУМІННЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ ЦІННОСТЕЙ У ПОЛІТИЧНІЙ ФІЛОСОФІЇ ВІД ЧАСІВ АНТИЧНОСТІ ДО ЕПОХИ ВІДРОДЖЕННЯ

Радченко О.В.

кандидат наук з державного управління, докторант
Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

The article examines the historical fore-shortenings of origin, becoming and development of the valued foundations of state administration, in political philosophy of the V age of d. A. D. is a XIV age.

Анотація

У статті розглянуто історичні ракурси зародження, становлення та розвитку ціннісних підвалин державного управління у політичній філософії V ст. до н. е. – XIV ст.

Ключові слова

Цінність, держава, державний устрій, права людини.

І. Вступ

Політичні цінності в системі державного управління та політичній сфері взагалі мають стрижневий характер. Саме політичні цінності становлять собою ядро політичної системи, зумовлюють формування та функціонування кожного з конкретних типів дер-

жавно-владного режиму. Ми живемо в епоху переоцінки самих основ соціального та політичного життя, коли складається нова система суспільних цінностей. Це породило широку наукову дискусію, жвавий інтерес до проблеми формування нової системи політичних цінностей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій щодо ціннісного осмислення політичних явищ і процесів у наукових, публіцистичних та політичних текстах свідчить, що аксіологічний підхід є первинним, базовим уже на етапі визначення й розробки основних категорій і принципів сфери соціально-політичного. До осмислення ціннісних підвалин державного управління долучалися представники різноманітних наукових течій. Аксіологія як наука базується на теоретичному підґрунті політичної філософії таких велетів світової думки, як Конфуцій, Платон, Аристотель, Полібій, Цицерон, Августин, Макіа-

веллі, Боден, Гроцій, Гоббс, Локк, вчення яких розвивають сучасні західні дослідники Р. Даль, Р. Дарендорф, Р. Інглхарт, К. Клакхон, Р. Перрі, С. Хантінгтон, Ф. Фукуяма; в Україні відомі праці таких науковців, як Ю. Борисова, Р. Додонов, О. Донченко, І. Кресіна, В. Кривошеїн, В. Лісовий, М. Михальченко, І. Патлах, Ф. Рудич, О. Таран, С. Фендрик, Ю. Шайгородський та інші.

У сучасних умовах державотворчої трансформації, коли в суспільстві відбувається складний і неоднозначний процес переоцінки основ соціально-політичного буття, складається нова система соціальних і політичних цінностей. Для науковців актуальним є дослідження невіршених раніше питань знаходження засадничих, “первинних” цінностей державної організації людського існування.

II. Постановка завдання

Мета статті – для ширшого розкриття сутності цінностей у дискурсній рамці державного управління розглянути історію його походження та розуміння.

III. Результати

Отримані наукові результати дають підставу стверджувати, що аксіологічні підходи до осмислення державного буття можна знайти вже у філософії Стародавнього Сходу та античної Греції. Зокрема, у вченнях Конфуція, Перикла, Сократа, Платона, Аристотеля, Полібія й інших мислителів античності ціннісна проблематика отримує вираження в ідеї блага та справедливості у державі як вищій чесноті і вищому рівні в ієрархії буття. Античні філософи з цих та похідних від них цінностей виводили сам сенс існування держави, її мету та місію.

Трьома основними цінностями держави Конфуцій називає економічну стабільність, військову могутність та політичну довіру: “У державі має бути достатньо їжі, має бути достатньо зброї й народ має довіряти [правителю]”. З цих трьох складових, на думку Конфуція, найголовнішою є цінність політичної довіри. Адже “можна відмовитися від зброї... Можна відмовитися від їжі. З давніх часів ще ніхто не зміг уникнути смерті. Але без довіри [народу] держава не зможе встояти” [4, с. 22–23]. У конфуціанстві, що впроваджує кількох тисячоліть формує політичну культуру китайського суспільства, як бачимо, політичні цінності є стрижневими та формотворчими для державного управління.

Античність також віддавала пріоритет політичним цінностям, формування яких зумовлювало навіть тип державного устрою. Панування в суспільстві благородства та честюлюбства призводило, на їх думку, до влади аристократії, жага збагачення – до олігархії, потурання настроям натовпу – до охлократії. Перикл, будівничий “золотого

віку” афінської демократії, стверджував: “Ми не плачемо в нашому щоденному житті підозри один щодо одного, ми не виявляємо гніву до ближнього, коли він учиняє щось для своєї насолоди, не показуємо йому нашого невдоволення, хоч і не шкідливого, але здатного засмутити. Не обмежені примусом у приватному житті, ми не порушуємо законів у житті громадському найбільше через повагу до них. Ми завжди слухаємося тих, хто стоїть при владі. Ми шануємо, зокрема, закони, встановлені на користь скривджених, хоч ці закони не написані. Вони задають загальновизнаної ганьби тим, хто їх зневажає” [2, с. 216].

Суто аксіологічним було вчення Платона. Увесь платонівський світ є ієрархічно-ціннісним: кожна людина має стверджувати себе в певному мистецтві; мистецтво ж, у свою чергу, завжди має справу з “чеснотою” – вже власне цінністю. Мистецтва у Платона влаштовані таким чином, що охоплюються у висхідному порядку. Так, чинбарство охоплене надпорядковим над ним лимарським мистецтвом, останнє – мистецтвом вершника, яке, у свою чергу, – полководчим мистецтвом, а воно, зрештою, – політичним мистецтвом. Отже, найвищим є мистецтво політичне, воно утворює платонівське “коло трансценденції”: безумовне добро для людини – цілковито вся чеснота – царське, або політичне мистецтво – душа, що через діяння доброго стає добром, а через діяння поганого – поганим [7, с. 21].

Спираючись на цінності політичного мистецтва, Платон спробував сконструювати “ідеальний” тип державного устрою. У відомому діалозі “Держава” (пізніше в “Політиці” та “Законах”) Платон висуває концепцію держави, що уособлює втілення мудрості. Ця держава має забезпечувати чотири основні чесноти-цінності: мудрість, мужність, розсудливість і справедливість, які лежать в основі ідеального державного управління.

Вищою метою і вищою цінністю платонівської держави є справедливість, яка полягає в тому, що кожну з чеснот у державі має забезпечувати відповідний соціальний клас. Мудрість – філософи-правителі, що спроможні реалізувати три головні функції-ролі: політика-ткача (здатен з представників різних політичних сил сплести живу й стабільну тканину політичного життя так, щоб до неї було залучене все добродійне та шляхетне з цих партій й вилучене все блюзнірське, зарозуміле та несправедливе); політика-лікаря (здатен точно поставити діагноз соціальним і політичним хворобам та знайти відповідні ліки, щоб забезпечити соціальне здоров’я полісу); політика-корманича (здатен завжди віднайти правильний державний курс й за необхідності привести державний корабель у захищену гавань) [8, с. 70]. Муж-

ність мають забезпечувати воїни-стражі, що за мету свого життя поставили якнайревініше служіння державній користі. А розсудливість – працівники-ремісники, яким слід доручити тільки одну справу (до якої вони найкраще придатні за своїми природними талантами), чим людина й буде займатися ціле життя, не відволікаючись ні на що інше.

Ідеальна держава Платона тримається на владі авторитету як основного знаряддя управління суспільством. Вона повинна служити інтересам усього суспільства. Інтереси жодної суспільної касты (мудреців, воїнів та ремісників) не можуть переважати. Але загальне благо, урахування інтересів всіх груп не припускає рівності, адже рівність реалізується лише в межах соціального прошарку й стосується, насамперед, власності. Таким чином, в аксіологічному аспекті вчення про державу Платона є ціннісним обґрунтуванням усіх майбутніх тоталітарних держав, теоретичною основою майбутніх державно-владних режимів, за яких всі сторони життя суспільства й особистості підлягають регулюванню і контролю з боку держави.

Творчо розвиваючи платонівське вчення, Аристотель спрямував свої зусилля на дослідження двох взаємопов'язаних аксіологічних питань: що є добро для людини і що є добре для суспільства? Навіть виникнення державного буття, за Аристотелем, має виключно ціннісний мотив досягнення "добра": "будь-яка спільнота утворюється для певного добра. Адже всі діють заради того, що вважається гідним добра, тож, вочевидь, усі спільноти прямують до певного добра. До найбільшого і найвищого з-поміж усіх благ, власне, прямує та спільнота, що є найголовнішою і охоплює решту спільнот. Саме вона називається полісом або політичною спільнотою" [1, с. 36]. Науку про добро Аристотель називає політичною наукою, завданням та метою політичної науки є дослідження мети людських вчинків та всього того, що становить добро для людини – її ціннісної системи.

Він піднімає проблему відповідності ціннісної системи держави морально-етичним нормам суспільства. За Аристотелем, основою політики має бути мораль (як ціннісна система суспільства), а політики мають не просто захищати інтереси народу, але при цьому в усіх своїх діях керуватися мораллю. Мета аристотелевої держави дещо вужча за платонівську, адже вимога справедливості, права і забезпечення щастя стосується вже не всіх громадян, а тільки "кращої частки", під якою Аристотель розумів той прошарок громадян, що сьогодні називають "середнім класом". Відтак, і найкращою формою державно-владного режиму у нього виступає "політія, що заснована на господарювання

середнього елементу" [8, с. 88]. При цьому в системі державних цінностей все ще преважують тоталітарні тенденції домінування держави над індивідуумом: людина розглядається як частка держави, особисті інтереси жорстко підпорядковані суспільному благу, політика наділяється етично-виховною та ціннісно-пропагандистською функцією.

У своїй "Загальній історії" Полібій детально описує шість сучасних йому форм державного устрою, чітко розташовуючи їх за ціннісним ланцюжком "виродження держави": монархія – тиранія – аристократія – олігархія – демократія – охлократія – монархія. Такий порядок змін державного устрою пояснюється Полібієм природними законами: "Коли царське управління переходить у відповідну йому за природою вироджену форму, тобто в тиранію, тоді, у свою чергу, на руїнах цієї останньої виростає аристократія. Коли згодом аристократія виродиться у олігархію й розгніваний народ вимістить образи правителів, тоді народжується демократія. Неприборканість народної маси й зневага до законів породжує з плином часу охлократію" [4, с. 62].

Найкращою ж буде та держава, у якій гармонійно поєднуються кращі риси кожної із "правильних" моделей. Таким чином, Полібій з посиленням на римську державу першим доходить висновку про принципову цінність та необхідність поділу влади на три гілки – монархічну, аристократичну й демократичну. З оглядом на сучасне розуміння теорії поділу влади, полібієвський розподіл виглядає цілком переконливо: монархічна гілка влади є виконавчою ("консули вершать всі державні справи... Вони мають право витратити державні кошти скільки завгодно..."), аристократична гілка влади значною мірою є судовою ("всіма злочинами, що чиняться в межах Італії й підлягають розслідуванню держави, відає сенат"), демократична є законодавчою ("народ... владний прийняти закон або відкинути його... вирішує питання війни та миру... затверджує або розриває союзи, примирення, договори"). Водночас Полібій наголошує про існування цілком актуальної для сучасної України загрози взаємодії гілок влади: "Кожна влада має повну можливість і шкодити іншій, і допомагати" [4, с. 66, 67].

Першим поставив під сумнів пріоритет цінностей держави над цінностями особистості Марк Тулій Цицерон, зазначаючи: "Де держава, там має панувати справедливність для кожного". Республіканець, який підтримував виборну демократію, державу він назвав власністю народу як зібрання людей, пов'язаних між собою згодою в питаннях права та спільністю інтересів. Вищою цінністю такої держави оратор називає право ("де

людей поєднує свідомо згода щодо права, там виникає народ і держава”) та свободу (“адже приємнішого за неї немає нічого”) [9, с. 61]. Оскільки ж свобода потребує повсякчасного захисту, непересічними цінностями державного буття є доблесть. “Тому, коли вільний народ вибере людей, щоб довірити їм себе, а вибере він, якщо тільки піклується про своє благо, лише найкращих людей – тим більше, що сама природа влаштувала так, що не тільки люди, які переважають інших доблестю й мужністю, повинні верховодити над слабшими, а й ці останні охоче підкоряються першим” [9, с. 63].

До трьох видатних вчителів західної політичної думки разом з Платоном та Аристотелем зараховують Августина (Augustine). Як теолог, вчення якого справило величезний вплив на все Середньовіччя, Аврелій Августин державу земну (*civitas terrena*) зараховує до “вторинної” форми буття, оскільки найвищою цінністю є держава небесна – *civitas Dei*. За Августином, “держава” як така не дає жодного приводу для культового поклоніння; радше вона мусить виправдовувати себе і доводити людям корисність її службової та допоміжної функції, адже властивістю земної держави є те, що “вона вшановує Бога, щоб за його допомогою панувати серед перемог і земного миру, не з люблячою турботою, а з жадобою підкорення”. Теолог розмежовує державу і батьківщину на різних полюсах суспільної ваги. Якщо перша ще має доводити людям власну цінність, то друга є непересічною цінністю, вище за яку тільки цінність Бога: “Першими будуть для тебе отець і матір; вищою навіть за батьків маєш ставити батьківщину; якщо батьки накажуть діяти проти батьківщини, цього не маєш слухати, або якщо батьківщина накаже діяти проти бога, цього теж не маєш слухати” [5, с. 83].

Епоха Відродження, що почалася з Італії, дала світу Нікколо Макіавеллі (Machiavelli), першого філософа, що розглянув політичні цінності не як трансцендентні максими або божественні імперативи, надіслані людству зверху, а як інструментальні засоби утвердження влади. У відомому листі до свого друга Франческо Веторі, Макіавеллі говорить про сенс свого життя, яке полягає, зокрема, в тому, щоб досліджувати державу “так глибоко, як можна, даючи тлумачення, що таке княжіння, скільки існує його різновидів, як його здобувають, утримують і втрачають” [5, с. 134].

Н. Макіавеллі розглядав політичний світ як незмінний, де старі імперії через зміни цінностей, укорінені у звичаях, то піднімалися, то занепадали, однак людська сутність залишалася незмінною. Від індивідів, за його переконанням, слід очікувати радше поганого, якщо не змушувати їх до добра.

Тому “впорядкувач державного управління і законодавець мають виходити з того, що всі люди злі і, як тільки мають для цього нагоду, завжди йдуть за своєю злою натурою” [6, с. 56]. Безкінечні війни та державні перевороти феодално подрібненої Італії того часу виробили у Н. Макіавеллі стійке переконання, що в ієрархії цінностей держави найперше місце займає порядок і тривалість та стабільність державного устрою. На інших, децю нижчих рівнях розташовані такі цінності, як свобода, богобоязливність (та її похідна – пошана до влади), доблесть (*virtù* як творчо-державницькі здібності) і слава. Найважливіше для державця, на думку Н. Макіавеллі, – “намагатися своїми вчинками створити собі славу великої людини, яка наділена видатним розумом... державець повинен також показати себе покровителем талантів... спонукати громадян спокійно займатися торгівлею, землеробством, ремеслами... створювати для народу свята і видовища... показувати собою приклад щедрості і великодушності... дотримуватися своєї гідності і величчя, які мають бути властиві кожному його вчинку” [9, с. 262, 263].

Тривалість та стабільність держави у Н. Макіавеллі безпосередньо залежить від політичної довіри народу до правителя, оскільки найбільше, чого має боятися государ, – це презирство та ненависть підданих. Водночас безпосередньо в політичній боротьбі державець заради ефективності та успіху мусить діяти “найрізноманітнішими способами і переважно, найбезсовіснішими”. Політична боротьба у великого флорентійця, таким чином, виходить за межі суспільних політичних цінностей, віддаючи перевагу цінностям інструментального характеру, оскільки “державець має виявляти м’якість, вірність, людяність, сумління і благочестя, але, за потреби, вони мають перетворюватися на свою протилежність” [6, с. 48]. Це не заклик Н. Макіавеллі до політичного цинізму та відторгнення суспільних цінностей, це його відповідь на природу людської особистості: “Якби всі люди були добрими, всі ці приписи були б зайвими, але оскільки вони погані і не дотримуються вірності, ти [державець] також не маєш її дотримуватися”. Інструментального характеру в Макіавеллі набуває навіть релігія та її цінності, що можуть “сприяти покорі війська, злагоді в народі, присоромленню зла... і як страх Божий є причиною величчя держави, так само його (страху) відсутність може стати причиною її занепаду” [6, с. 66].

Як зазначає Е. Шмідт, незважаючи на те, що Макіавеллі вільно чи невільно став першим видатним теоретиком, який дав поштовх до відокремлення політики та моралі, він насправді “відчував потребу і політичну волю шукати засоби і шляхи до розв’язання

політичної кризи, свого часу відчуваючи в серці велику тугу за імперською могутністю та тривалим примиренням суспільства, яке б привело до стану цілковитої душевної і духовної гармонії” [5, с. 142].

Вчення одного з “останніх гуманістів” Жана Бодена (Jean Bodin) Мак Рей назвав “можливо, найбільшим амбіційним синтезом політичного феномену, що здійснений з часів Аристотеля” [5, с. 202]. Політичний світ Ж. Бодена – єдине ціле, ієрархічний космос платонівського зразка з яскраво вираженим антропоцентричним характером. Людина є найвищою цінністю цього світу, відповідно до природних закономірностей. Наукова система Ж. Бодена досягає кульмінації у політичній науці, котра повинна створювати фактори упорядкування світу, здійснювати специфікацію істини і блага на вимоги соціального порядку та стабільності держави, які потрібно досягти й/або зберегти.

Ж. Боден проповідує циклічний погляд на історію й за допомогою історичних фактів намагається охопити закономірності світу, які визначають історичні зміни й ціннісні імперативи існування держав та цивілізацій. У його державі “мудра людина є мірою справедливості та істини”..., а “вище благо приватної особи – те саме, що й вище благо держави...”, то так і визначимо істинну вершину благополуччя та головну мету, до якої належить спрямовувати справедливе правління державою” [9, с. 277]. Суверенітет він називає головною цінністю держави, що “являє собою право управління із суверенною владою, розмаїттям господарств і тим, що в них є спільного... для того, щоб безбідно й щасливо жити” [5, с. 207]. Суверенітет, за Ж. Боденом, лежить в основі типології державного устрою: якщо суверенітетом володіє одна особа – це монархія, якщо весь народ – демократія, якщо менша частина народу – аристократія. Найкращим державним управлінням є найпоміркованіше врядування, яке гармонійно згуртовує всі соціальні групи або стани держави і залучає їх до уряду відповідно до їх потужності та значення для держави, в ідеальному варіанті мають поєднатися елементи монархічного, демократичного та аристократичного врядування.

В один ряд із суверенітетом філософ ставить політичну відповідальність та довіру. Адже “угода між державцем і його підданими є обопільною, вона взаємозобов’язує обидві сторони і державець у цьому випадку не вивищується над підданими... відповідальність є обопільною – з одного боку, з метою дотримання природної справедливості, з іншого – довіра слову державця, якого він мусить дотримуватися навіть на шкоду собі, бо він є більшим гарантом довіри щодо всіх своїх підданих, аніж вони між собою” [5,

с. 209]. До ряду принципових політичних цінностей Ж. Боден зараховує також суспільну консолідацію та стабільність, оскільки роздробленість та громадянське протистояння, що може вилитися у громадянську війну, становить найбільшу внутрішню загрозу для існування держави.

Одним із перших, хто підняв на вершину ієрархії суспільно-політичних цінностей права людини, став Гуго Гроцій (Grotius), “батько сучасного природного права”, яке є “настільки незмінним, що навіть Бог не може його змінити” [3, книга I, 1; 10:5]. Г. Гроцій визначає солідарність як “прагнення до спокійного та керованого власним розсудом спілкування із собі подібними”, що знаходить своє уособлення в природних правах людини й остаточне завершення – в державі як “досконалому союзі”. Вихідною точкою його теорії є ідея солідарного людства під орудою “правдивого Бога”, яке підкоряється двом цінностям-принципам: природному праву як *dictatum rectae rationis* та міжнародному праву як *vinculum societatis humanae*.

Г. Гроцій вперше ставить на один правовий рівень індивіда та державу й на підставі цього з інституту прав людини виводить інститут міжнародного права. Головне завдання правової держави голландський філософ вбачає у звільненні релігійної сфери та традиційних моральних цінностей для особистої реалізації кожної особи. Держава має створити для цього всі необхідні передумови. Водночас Г. Гроцій особливу увагу приділяє такій політичній цінності, як “стабільність держави”, що навіть вимагає обмеження права на опір та революції: “оскільки суспільна користь вимагає, щоб забезпечувалася державна влада і була усунена загроза війни, то слід сприяти всім зусиллям, які допомагають цьому” [3, книга II, 4, 8:3,20].

IV. Висновки

Як висновки цієї розвідки слід зазначити, що від часів зародження політичної науки й до епохи Відродження для всіх мислителів різних часів і народів спільними ціннісними підвалинами існування та функціонування держави можна визначити:

- добро-благо громадян як вищий сенс існування держави;
- суспільно-договірний характер виникнення держави;
- природний характер прав і свобод громадян;
- пріоритет честі, доблесті й мудрості правителів ідеальної держави;
- стабільність політичного устрою, що забезпечується не тільки послідовністю державного курсу, а й розподілом влади;
- довір’я громадян до влади та держави в цілому.

За тисячоліття, що минули з того часу, у теорії та практиці сучасного державного управління зазначені цінності не втратили своєї актуальності та злободенності.

Література

1. Аристотель. Афинская полития. Государственное устройство афинян / РАН; Московский психолого-социальный ин-т; С.И. Радцига (пер. и примеч.). – 3-е изд., испр. – М. : Флинта, 2007. – 233 с.
2. Демократія: антологія / [упоряд. О. Проценко]. – К. : Смолоскип, 2005. – 1108 с.
3. Гроций Гуго. О праве войны и мира: Три книги, в которых объясняются естественное право и право народов, а также принципы публичного права / [пер. А.Л. Саккетти]. – М. : Ладомир, 1994. – 868 с.
4. Історія вчень про право і державу: хрестоматія для юрид. вузів і фак. / [уклад., заг. ред. проф., д. і. н. Г. Демиденко]. – 2-е вид., доп. і змін. – Х. : Легас, 2002. – 922 с.
5. Класики політичної думки від Платона до Макса Вебера: пер з нім. – К. : Тандем, 2002. – 584 с.
6. Макиавелли Никколо. Государь; Рассуждения о первой декаде Тита Ливия / [пер. с итал. Г. Муравьева, Р. Хлодовский]. – СПб. : Азбука-классика, 2007. – 271 с.
7. Платон. Держава / [пер. з давньогр. Д. Коваль]. – К.: Основи, 2005. – 356 с.
8. Платон, Аристотель. Политика: Наука об управлении государством: [сборник]. – М. : Эксмо, 2003. – 860 с.
9. Філософія політики: хрестоматія: у 4 т. [авт.-упоряд.: В.П. Андрущенко та ін.]. – К. : Знання України, 2003. – Т. 1. – 364 с.

УДК 322

ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВОСЛАВНОЇ ЦЕРКВИ В ДЕМОКРАТИЧНОМУ СУСПІЛЬСТВІ

Рябко І.В.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

In this article the problems of unity of the secular and church right in a legal regulation are investigated. Traditions and innovations in these relations are designated. The historical aspect of different models of the legal relations is analysed. The comparative analysis of concept of the church right by Orthodox and Catholic church is presented. The system of the dialectic cooperation and relations between the State and the Orthodox church in a democratic society is offered.

Анотація

У статті досліджено проблеми узгодження світського і церковного права у правовому механізмі. Визначено традиції та новації в цих взаємовідносинах. Проаналізовано історичний аспект різних моделей правових взаємовідносин. Наведено порівняльний аналіз поняття церковного права католицькою і православною церквами. Запропоновано систему діалектичних взаємодій і взаємозв'язків між державою і православною церквою в демократичному суспільстві.

Ключові слова

Державне управління, церковне право, канон, правова система, соціальні інститути, демократичне суспільство.

І. Вступ

У будь-якій державі, яким би не був її уклад, існують основні закони, згідно з якими здійснюється керівництво цією державою і

дотримання яких – обов'язок кожного громадянина. У всіх соціальних інститутах є норми, обов'язкові для дотримання і сформульовані у вигляді клятви: в армії – присяга на вірність Батьківщині, у медицині – клятва Гіппократа тощо. Їхнє дотримання має не тільки морально-етичне значення. Адже той, хто їх порушив, несе і кримінальну відповідальність, відповідно до законів суспільства, у якому живе. Церква також має свої правила-канони, якими в церковному житті повинні керуватися єпископи, священники, монахи і миряни. Без церковного законодавства порушується вся церковна дисципліна, що справляє негативний вплив на інститут церкви. Держава, у свою чергу, має свою законодавчу базу, яка регулює всі аспекти життя в суспільстві. Взаємоповага держави до церковного права і церкви до державних законів є запорукою їх гармонійного співіснування. Принципи церковного канонів, як правило, мало беруться до уваги в законотворчій діяльності держави, що спричиняє зростання напруженості в їх відносинах. У науці державного управління церковне право малодосліджене. В богословських науках церковне право більш детально вивчалось й аналізувалось. Його досліджували такі вчені-каноністи, як В. Циплін, Н. Суворов, О. Павлов, П. Люр'є, та ін.

Відносини між державою і церквою в сучасній Україні розглядалися у працях В. Бондаренка, А. Колодного, О. Грицини, Е. Кардоша, А. Шуби, А. Юраша, М. Горячої, П. Яроцького, С. Осиповського та ін. Актуальними на сьогодні залишаються питання вдосконалення механізму взаємодії держави і православної церкви в правовому аспекті.

II. Постановка завдання:

- дослідити правовий аспект взаємодії держави і православної церкви;
- визначити пріоритетні напрями діалектичних взаємодій між державою і православною церквою в демократичному суспільстві.

III. Результати

Церковне право – це одна із тих сфер у правовій дійсності, яка наукою державного управління досліджена недостатньо. Що таке церковні канони і яке їх місце в структурі православної церкви? Фундаментальне пояснення цього дає видатний богослов і каноніст кінця XIX – початку XX ст., ієрарх Сербської православної церкви єп. Далматинсько-Істрийський Никодим (Мілаш): “Якщо в кожному суспільстві повинен зберігатися чіткий порядок і кожний повинен знати, як своє місце в цьому суспільстві, так і свої обов’язки й права для того, щоб більш успішно могла бути досягнута мета цього суспільства й встановилися згода й мир, тим більше необхідно сказати це про Христову Церкву на землі. Уклад Церкви базується на божественному праві, і в цьому укладі головне місце займає ієрархія. Відносини між членами ієрархії точно й чітко були визначені, і кожний, хто сам наважується порушити ці відносини, створює розлад у Церкві й завдає шкоди самій меті буття Церкви у світі. Внаслідок цього визнанням винним перед Церквою може бути кожний член ієрархії, що яким-небудь своїм учинком створює розлад у Церкві й перешкоджає досягненню нею її мети у світі” [1].

У більшості зарубіжних вузів канонічне право викладається разом із державним, цивільним та міжнародним правом. Це пояснюється тим, що за своїм впливом на романо-германську правову систему канонічне право не поступається римському. Стосовно нашої держави церковне право є частиною тривалого історичного досвіду українського народу, і воно, безумовно, впливало на встановлення стандартів, згідно з якими приймалися і тлумачились закони держави. З огляду на це доцільним є оцінювання церковного права з точки зору науки державного управління.

У цій статті досліджується тільки церковне право православної церкви, оскільки ка-

нонічне право, що сформувалося в межах католицької церкви, не вплинуло на православну традицію. Католицька традиція розрізняє канонічне та церковне право. Канонічним називають право, що бере початок у римському праві, тоді як церковне право (*jus ecclesiasticum*) стосується виключно приписів, вироблених церковною владою. Аналіз структури і джерел чинного канонічного права свідчить, що до нього не включаються права вироблені державною владою приписи щодо статусу і становища церкви [2]. У православній традиції, на відміну від католицької, церковне право формувалося не тільки церковною, а й державною владою і мало три джерела: римське право, постанови церкви, державні закони.

Доктор юридичних наук С. Місевич розглядає канонічне право як спільність, що включає релігійно-общинні правові системи православ’я та католицизму. Саме тому для нього терміни “канонічне право” та “церковне право” є практично тотожними за обсягом [3]. У межах католицизму церковне (еклезіастичне) право виступає як частина канонічного і за обсягом джерел воно суттєво відрізняється від церковного права православної церкви.

На думку іншого дослідника, кандидата юридичних наук Т. Федоренка, канонічне право православної церкви є правом періоду вселенських соборів. Церковне ж право складало норми, що стосувалися становища церкви, її статусу, але такі, що не належали до рангу канону (вони походили як від церкви, так і від світської влади). На нашу думку, розмежувати канонічне і церковне право навряд чи можливо, оскільки обидва базувалися на одному джерелі і перебували у взаємодії. Канонічне та церковне право середньовіччя становили в комплексі церковну систему права. Співвідношення цих елементів було пов’язано з конкретними історичними умовами і з питанням взаємодії між владою світською і духовною [4].

У західній і східній релігійно-правових традиціях ці поняття не є тотожними. У західноєвропейській традиції канонічне право являє собою всеосяжне зведення правил християнської віри і життя, втілене у формах постанов церковних соборів. Церковне (еклезіастичне) ж право католицизму являє собою норми організації церкви і є частиною канонічного права. Слід зазначити, що канонічне право й еклезіастичне як його частина за своїм походженням мають виключно позадержавний, внутрішньоцерковний характер. Канонічне право католицької церкви визнає динаміку правових норм. До джерел канонічного права належать не тільки Святе Письмо і Священний Переказ, а й документи більш пізнього періоду, зокрема, вселенські по-

слання Папи Римського. Католицька правова доктрина побудована на чіткому розмежуванні світської і духовної влад, розподілі функцій і повноважень між ними, у тому числі і в правотворчості.

У православній традиції канони – це основні церковні закони, які становлять фундамент чинного у церкві права, причому однакове в усіх православних церквах протягом всього періоду церковної історії. Особливо слід відзначити, що православна церква дотримується релігійної і правової традиції, що склалася в епоху вселенських соборів. З того часу, коли остаточно склався Номоканон патріарха Фотія (883 р.), православна церква не додала до нього жодного нового канону і жодного з нього не виключила [5].

Проте канонічне право православної церкви теж розвивалося. За своєю суттю воно є додатком незмінних і вічних засад християнського етичного вчення до мінливого церковного життя. В ідеї будь-якого канону міститься незмінний, догматично обумовлений момент, але у своєму конкретному і буквальному значенні канон відображує і скороминущі обставини церковного життя.

Церковне право православ'я, на відміну від західного канонічного права, походить не тільки від церковних постанов, а й від держави. За визначенням О. Павлова, церковним правом називається право, предметом якого є виключно справи і відносини чисто церковні, незважаючи на те, що походить воно не тільки від церкви, а й від держави [6].

Православна церква ніколи принципово не заперечувала права світської влади брати участь у формуванні не тільки зовнішнього, а й внутрішнього церковного права. Якщо ж православна церква входила до сфери світського права, то вона ніколи не надавала принципового значення своїй законодавчій діяльності у цій галузі. Умовою участі світської влади в законотворчій діяльності була згода світського законодавця діяти так само, як діяла і сама церква, тобто у цілковитій згоді з основними засадами церковного права і на підставі або, принаймні, у дусі канонів стародавньої вселенської церкви. За цієї умови православна церква не підкреслювала принципової відмінності між своїми канонами і державними законами. Тому практичні збірки норм церковного права одержали на Сході назву Номоканон (дослівно – закон-канон), оскільки в них відображалися і церковні правила, і закони світської влади у справах церкви [6, с. 45].

Так само, як і у візантійському праві, на Сході Європи церковне право здавна було найважливішою складовою світської

правової системи. Панування релігійного християнського світогляду протягом дуже тривалого історичного періоду позначилося на особливостях психології українського народу. Існує тісний взаємозв'язок між правом і мораллю, тому дослідження церковного права, на нашу думку, є дуже важливим аспектом для державного управління, особливо в період відродження релігії та церкви на сучасному етапі історії України.

В “Основах соціальної концепції Руської Православної Церкви” представлена сучасна православна доктрина світського права, яка базується на тому, що право “покликане бути проявом єдиного Божественного закону світобудови у соціальній та політичній сферах. Разом з тим будь-яка система права, що створюється людським співтовариством, будучи продуктом історичного розвитку, позначена обмеженістю та недосконалістю” [7]. Таким чином, православна церква фактично підійшла до сучасного методологічного принципу, згідно з яким розрізняються право і закон, а останній проходить перевірку на відповідність цінностям, у цьому випадку не правовим, а вищим за правові – релігійним.

На думку авторів “Основ соціальної концепції”, закон за певних умов перестає бути законом і тому не може виконуватися християнином: “Коли людський закон взагалі відкидає абсолютну Божественну норму, замінюючи її на протилежну, він перестає бути законом, перетворюючись на беззаконня, в які б правові одежі він не одягався. Наприклад, у Декалозі ясно сказано: “Шануй свого батька та матір свою, щоб довгі були твої дні на землі, яку Господь, Бог твій, дає тобі”. Будь-яка світська норма, яка суперечить цій заповіді, робить злочинцем не порушника її, а самого законодавця. Іншими словами, людський закон не містить повноти закону Божественного, але для того, щоб залишатися законом, він має відповідати Боговстановленим принципам, а не руйнувати їх” [7, с. 59].

Аналізуючи законодавчу базу православної церкви, ми можемо зробити висновок, що сучасне православ'я не тільки не протистоїть праву, а, подібно до візантійських традицій поєднання релігійного і правового аспектів суспільного життя, прагне надати праву новий поштовх у його розвитку шляхом упровадження у правову систему православних, а по суті – загальнолюдських цінностей. За висловом В. Ципіна, “євангельське вчення не може стати основою права навіть у християнській державі, але воно не може і не впливати благотворно на юридичну систему держави, яке схиляється перед ученням Христа... Будь-яка правова система є заснованою на взаємозв'язку прав та обов'язків, але хри-

стіянська і нехристиянська правосвідомість по-різному розставляють акценти у цій дихотомії. Для християнина обов'язок стоїть на першому місці, прав він потребує настільки, наскільки вони служать забезпеченням для виконання ним свого обов'язку" [9].

Теорія правової держави є витвором виключно західної цивілізації, до того ж – світського сегмента цієї цивілізації. Але внесок православ'я в концепцію правової держави є не меншим і вартий уваги. Православна церква завжди відігравала роль стримувального чинника, "совісті" держави, не втручаючись у політику, проте залишаючи за собою право оцінювати її з позицій моральності.

Західна правова держава багато в чому заснована на принципах лібералізму, індивідуалізму і релятивізму цінностей, тоді як православна цивілізація – на принципах соціального миру, взаємодопомоги, колективізму, усвідомленні вічних цінностей, що теж може розглядатись як підґрунтя правової держави. Ідея співпраці церкви і влади як стримувального всевладдя держави чинника теж відповідає образу правової держави.

Світська влада існувала паралельно із церковною владою. При цьому вони взаємодіяли між собою при застосуванні правових норм, оскільки не розрізняли у праві, а поєднували канони й закони, що на рівні правової системи і являють собою державно-церковну співпрацю. Вони повинні співіснувати, не зливаючись одна з одною. Держава і церква взаємодіють, але не підпорядковуються одна одній.

Державно-церковні відносини є важливою складовою в житті будь-якої держави. Релігійний чинник є найважливішим як у внутрішній, так і в зовнішній політиці сучасних держав.

Російська дореволюційна наука церковного права виокремлювала такі керівні принципи відносин церкви і держави:

1) церква має безпосередньо божественне походження; вона існує згідно з Божим правом та разом з тим уповноважена діяти відповідно до своєї внутрішньої суті і виняткового призначення;

2) світська влада також встановлена Богом і її накази для всіх є обов'язковими. Разом з тим покора світським законам не повинна суперечити розпорядженням закону Божого;

3) церква має незмінний за своїми заходами устрій, водночас державний лад має історичний характер. Отже, церква має справу не з державою, проте з державами, може існувати за будь-яких державних форм, хоча очевидно, що досягнення мети, яка стоїть перед церквою, може бути утруд-

нене або, навпаки, полегшене залежно від державного режиму;

4) церква існує в державах для світу, але не від світу, тому вона не є державою в державі. Участь в управлінні державою не є метою церкви і там, де воно наявне, зумовлене тільки історичними традиціями;

5) у своїй сфері діяльності церква повинна мати цілковиту свободу і самостійність. Якщо унаслідок звичаю або прямої згоди держава одержує права за своєю суттю церковні, то церква – права світські. Але де немає підстав для такого розподілу прав, там церква не визнає визначального впливу держави на її власну царину. Якщо ж держава застосовує силу, то церква, яка проти будь-якої революції, повинна поступитися силі;

б) сфера чисто церковного життя і діяльності обмежується такими складовими: а) віра й мораль; б) таїнства; в) богослужіння; г) управління окремих органів духовної влади (єпископів, соборів тощо) згідно з нормами канонічного права; д) дисципліна духовенства і мирян щодо їхніх церковних обов'язків; е) суд за порушення цих обов'язків та для вирішення спорів про права, що існують тільки у церковній спільці; є) управління своїм майном і його використання як приватної власності [10].

На думку фахівців у галузі церковного права, усе інше правове регулювання повинне належати державі, наскільки б у цьому не була зацікавлена церква. Сучасна православна каноністика дотримується цієї ж позиції. Благотворний вплив церкви як носія традиційних духовних цінностей на життя суспільства, його соціальні структури, діяльність органів влади, на внутрішню і зовнішню політику держави у вітчизняній історії розкривається у різних напрямках. Упродовж століть православна церква була опорою системи світоглядних та етичних цінностей, без яких не могли існувати ні держава, ні нація.

IV. Висновки

Держава і церква являють собою два соціальні інститути. Кожен із них виконує в суспільстві свою роль, визначені функції. Разом з тим упродовж усієї історії їх становлення і розвитку вони перебувають у діалектичній взаємодії.

Будь-яке державне утворення виступає як специфічний механізм суспільної регуляції, перевірений тисячоліттями. Головною метою держави є встановлення гармонії та поступовості соціального розвитку, утримання суспільства у стабільному стані. Релігія як невід'ємна складова суспільного існування людини є одним із чинників такої регуляції.

Співвідношення світського і релігійного життя суспільства є історично мінливим.

Держава та регіони

Звернення сьогодні до моделі співпраці держави і церкви зумовлене тим, що одним з актуальних питань в умовах демократизації суспільства є налагодження гармонійних відносин між державою і церквою. Слід зауважити, що для України питання відносин держави і церкви дуже актуальні як у церковній сфері, так і в суспільстві в цілому. Це, перш за все, зумовлено транзитивним етапом розвитку України, вибором її подальшого шляху розвитку, який не може вирішуватися без участі церкви і релігії, враховуючи величезне значення релігійного чинника в цивілізаційному бутті й цивілізаційному виборі України.

Література

1. Правила Православної Церкви с толкованиями Никодима, епископа Далматинско-Истрийского: пер. с сербс. – СПб., 1911. – Т. 1. – С. 93–94.
2. Бальжик І.А. Відносини держави і церкви: дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / І.А. Бальжик. – Одеса, 2007. – 135 с.
3. Місевич С.В. Джерела канонічного права / С.В. Місевич. – Одеса, 2005. – 19 с.
4. Федоренко Т.М. Вплив християнства на формування правової системи Київської Русі / Т.М. Федоренко. – К., 2001. – 300 с.
5. Цыпин В. Каноны и церковная жизнь / В. Цыпин // Православная беседа. – 2000. – № 1. – 8 с.
6. Павлов А.С. Курс церковного права / А.С. Павлов. – СПб.: Лань, 2002. – 384 с.
7. Основы социальной концепции Украинской Православной Церкви. – К.: Информ.-издат. центр УПЦ, 2002. – 80 с.
8. Библия. – К.: Украинское библейское общество, 2004. – 58 с.
9. Цыпин В. Отдайте всякому должное. Концепция права в свете христианской антропологии / В. Цыпин // Православная беседа. – 2002. – № 5. – С. 2–7.
10. Павлов А.С. Курс церковного права / А.С. Павлов. – СПб.: Лань, 2002. – 384 с.

УДК 351.82

РОЛЬ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Семенова О.Ю.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The author examines a fiscal policy in the state, problems and lacks of budgetary process, and also legal collisions of budgetary and tax legislation in the article.

Анотація

У статті розглянуто бюджетну політику в державі, проблеми та недоліки бюджетного процесу, а також правові колізії бюджетного та податкового законодавства.

Ключові слова

Бюджетна політика, бюджетне регулювання, бюджет, податки, бюджетна дисципліна, функції органів державної влади, органи місцевого самоврядування.

I. Вступ

Бюджетна політика має сприяти підтримці темпів економічного зростання, зниженню соціальної нерівності, досягненню високої ефективності державних витрат, боротьбі з бідністю. Найважливішим завданням бюджету є підтримка в довгостроковому періоді макроекономічної стабілізації.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити ефективність бюджетного регулювання при здійсненні бюджетної політики в Україні.

III. Результати

Бюджет – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду. Бюджет – це основний фінансовий документ господарювання держави.

Роль та значення держави взагалі та уряду зокрема в економічному зростанні держави найкраще виявляються саме через бюджетну сферу.

Значний внесок у вивчення питань бюджетного процесу зробили такі вітчизняні вчені, як: О.Д. Василик, О.М. Іваницька, В.І. Кравченко, І.О. Луніна, В.М. Опарін, О.С. Поважний, І.В. Розпутенко, С.І. Юрій, В.В. Юрчишин, М.Г. Чумаченко.

Непослідовність та непередбачуваність законодавчого та нормативного середовища України є загальновизнаним гальмом економічного розвитку країни та її низької інвестиційної привабливості. Така непослідовність найкраще відобразилась у бюджетній сфері. У 2000 р. Україна вперше отримала профіцит бюджету, проте за відсутності ліберальної програми економічного розвитку країни бюджет продовжує залишатись

заручником високих соціальних зобов'язань держави.

Україні нерівномірний розподіл податково-го навантаження; продовження утримання значних пільг та привілеїв; значна частка надходжень від приватизації, яка закладалася в попередні роки в дохідну частину бюджету й використовувалася на споживання та погашення боргових зобов'язань, а не на фінансування підприємств [6].

Прикладом цього може служити 2003 р., коли приватизаційні надходження були включені в розділ "Фінансування бюджету", а це не відповідає бюджетному законодавству, оскільки прийняття Державного бюджету з дефіцитом дозволяється в разі наявності обґрунтованих джерел фінансування дефіциту (ст. 14 Бюджетного кодексу України) [1], при цьому джерелами фінансування визначаються державні внутрішні та зовнішні позики (ст. 15 Бюджетного кодексу України) [1]. Неврегульованість міжбюджетних відносин, слабкість заходів реформування у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту також закладають високі ризики щодо довгострокової стабілізації у сфері державних фінансів.

До найбільш серйозних недоліків бюджетного процесу слід зарахувати практику внесення змін, що впливають на дохідну чи видаткову частини бюджету, у податкове законодавство після затвердження бюджету, що суперечить ст. 27 Бюджетного кодексу України [1].

Так, наприкінці грудня 2000 р. був прийнятий, а з 21 лютого 2001 р. набув чинності Закон України "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетом і цільовими фондами", що передбачає списання заборгованості підприємств станом на 01.01.2000 р. Небезпечні наслідки полягають у такому: Закон був прийнятий після затвердження бюджету на 2001 р., і, таким чином, набуття ним чинності є серйозним чинником ризику для бюджету країни; Закон має дискримінаційний характер стосовно тих підприємств, що сумлінно сплачували податки; і найголовніше, Закон призводить до погіршення економічного клімату в країні, оскільки в черговий раз по суті переконує підприємства в тому, що своєчасно сплачувати податки "економічно нераціонально" [2].

Таким чином, після затвердження бюджету був прийнятий закон, вплив якого на доходи бюджету до сьогодні невідомий навіть податковій адміністрації. Водночас закон фактично є сигналом для підприємств до несплати майбутніх податків і обов'язкових платежів: з одного боку, він стимулює майбутні порушення податкового законодавства для платоспроможних підприємств, а з іншого – не усуває першопричини

неефективної роботи неплатоспроможних підприємств. Списання не передбачає серйозних заходів для реструктуризації та санації неплатоспроможних підприємств.

Іншим прикладом може служити прийняття Закону України "Про Державний бюджет на 2005 рік" [3] і одночасне скасування цим Законом ряду пільг для суб'єктів малого та середнього бізнесу в різних сферах господарювання. Відповідно до ст.1 Закону України "Про систему оподаткування" від 25 червня 1991 р. № 1251-XII ставки, механізм справляння податків і зборів (обов'язкових платежів), за винятком особливих видів мита та збору у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну та теплову енергію, збору у вигляді цільової надбавки до затвердженого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності й пільги щодо оподаткування не можуть установлюватися або змінюватися іншими законами України, крім законів про оподаткування [4].

Не можна не вказати й на ряд макроекономічних та структурних бюджетних ускладнень: останніми роками відбувається неухильне зниження доходів бюджету як частки ВВП при одночасному збільшенні бюджетної недоїмки; відсутня відкрита процедура державних закупівель і відбору проектів, що фінансуються з державного або місцевих бюджетів; збільшилися витрати (як частка ВВП) на утримання органів державної влади та управління [7].

Нарешті, потрібно нагадати про відсутність жорсткої бюджетної дисципліни стосовно енергоносіїв і продовження практики перетворення боргів підприємств у борги держави, що впливає з умов сплати за газ, який імпортується з Росії. Завдання тривалого розвитку та стабілізації бюджету може бути успішно вирішене тільки в тому випадку, якщо щорічні бюджети будуть вписані в довгострокову концепцію політики стабілізації та зростання.

Ключовими чинниками розширення макроекономічної стабільності та сприяння стійким високим темпам економічного зростання в середньо- та короткостроковій перспективі є: 1) приведення зобов'язань держави у відповідність до її ресурсів; 2) збалансування (бездефіцитність) бюджетів; 3) зниження рівня інфляції та стабілізація валютного курсу; 4) розширення приватизаційних процесів; 5) безумовне й повне виконання внутрішніх та зовнішніх державних зобов'язань; 6) раціональна податкова політика, яка повинна базуватись на принципах рівності всіх платників податків перед законом.

Потребують також упорядкування та систематизації повноваження та функції

органів державної влади, що здійснюють фінансово-бюджетний контроль в Україні з метою уникнення дублювання їх функцій. У першу чергу, це стосується Державної контрольно-ревізійної служби України, Державного казначейства України, а також певною мірою Рахункової палати України. Необхідно більш чітко та повно визначити місце та роль кожного із цих органів у виконавчій гілці влади щодо розподілу повноважень зі здійснення фінансово-бюджетного контролю, оскільки це покращить ефективність державного управління та зробить прозорим здійснення поточного контролю цими органами.

До позитивних явищ останніх років у бюджетній сфері України, безумовно, варто зарахувати високий рівень виконання плану бюджетних надходжень і те, що рівень негрошових форм розрахунків з бюджетом фактично знижується, що дає уряду змогу успішно погашати заборгованість Державного й місцевих бюджетів по заробітній платі та іншим соціальним виплатам.

Ряд позитивних проявів у бюджетно-податковій сфері закладає основу подальшого вдосконалення у сфері державних фінансів: послаблення податкового навантаження на малий і середній бізнес після прийняття нового закону про єдиний податок. Хоча зберігається постійна загроза введення нових платежів для вирішення невідкладних соціальних завдань або задоволення інтересів особливо значущих груп виборців, наприклад, шахтарів; прийняття Бюджетного кодексу України, що регламентує права й обов'язки всіх учасників бюджетного процесу; зменшення розміру зовнішнього боргу, проте, з одночасним збільшенням внутрішнього, так, що сукупний державний борг знизився; розширення нової для України практики державної підтримки сільськогосподарських підприємств (як базису економічного зростання) у формі бюджетної компенсації витрат по погашенню відсотків за банківський кредит; набуття чинності Бюджетним кодексом України має означати початок реалізації заходів щодо зміни та поліпшення системи міжбюджетних відносин [5].

Але поза тим Кодекс містить ряд недоліків. Зокрема, права органів місцевого самоврядування фактично не визначені, оскільки у вирішенні будь-якого питання можуть втручатися вищі органи державної влади. Більше того, повноваження з розподілу капітальних трансфертів кодекс надає керівникам адміністрації областей. Це означає, що органи місцевого самоврядування фактично позбавляються права вирішення своїх перспективних завдань. Значну частину доходів місцевих бюджетів

відповідно до положень Кодексу становлять субсидії, розмір яких буде залежати від фактичних доходів трьох попередніх років. Це означає, що місцеві органи влади не будуть зацікавлені в збільшенні бюджетних надходжень. Кодекс не визначає довгострокового розподілу повноважень органів місцевого самоуправління: перелік делегованих повноважень буде визначатися щорічно при формуванні щорічного бюджету. І це не випадково, в Україні до сьогодні немає чіткого розподілу компетенцій та відповідальності за виконання конкретних функцій між органами центральної, регіональної влади й органів місцевого самоврядування.

IV. Висновки

Непослідовність та непередбачуваність законодавчого та нормативного середовища України є загальновизнаним гальмом економічного розвитку країни та її низької інвестиційної привабливості. Потребують впорядкування та систематизації повноваження та функції органів державної влади, що здійснюють фінансово-бюджетний контроль в Україні з метою уникнення дублювання їх функцій.

До переліку серйозних недоліків бюджетного процесу слід віднести практику внесення змін, що впливають на дохідну чи видаткову частини бюджету, у податкове законодавство після затвердження бюджету та скасування або зміни неподатковими законами ряду податкових пільг для суб'єктів господарювання в різних сферах. Поза тим існує високий рівень виконання плану бюджетних надходжень, а рівень негрошових форм розрахунків з бюджетом фактично знижується.

Література

1. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 р. № 2542-III.
2. Закон України "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетом і цільовими фондами" від 21 грудня 2000 р. № 2181-III.
3. Закон України "Про Державний бюджет на 2005 рік" від 23 грудня 2004 р. № 2285-IV.
4. Закон України "Про систему оподаткування" від 25 червня 1991 р. № 1251-XII.
5. Василик О.Д. Державні фінанси України / О.Д. Василик, К.В. Павлюк. – К.: Ніос, 2002. – С. 56–57.
6. Розпутенко І.В. Економічний розвиток і державна політика: практикум / І.В. Розпутенко. – К.: К.І.С., 2002. – С. 242.
7. Чумаченко Н.Г. Проблемы государственного регулирования развития экономики Украины // Схід. – 1995. – № 3. – С. 25–26.

УДК 338.246.025.2:368.914

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ НЕДЕРЖАВНОГО ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ

Статівка Н.В.

кандидат економічних наук, доцент

Вечирко Н.В.

Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

It is considered problems of formation of Non-state pension funds as the non-profitable organizations functioning with the purpose not only preservation of pension payments, and to increase owing to their investment. It is investigated conceptual approaches to the organization of state regulation of activity of Non-state pension funds. The today's condition of development of Non-state pension system in the Ukrainian market of financial-credit establishments is analyzed.

Анотація

Розглянуто проблеми формування недержавних пенсійних фондів як неприбуткових організацій, що функціонують з метою не тільки збереження пенсійних внесків, а й збільшення завдяки їх інвестуванню. Досліджено концептуальні підходи до організації державного регулювання діяльності недержавних пенсійних фондів. Проаналізовано сучасний стан розвитку недержавної пенсійної системи на українському ринку фінансово-кредитних установ.

Ключові слова

Недержавний пенсійний фонд, пенсійний внесок, державне регулювання, недержавна пенсійна система.

I. Вступ

Головною метою державної політики у сфері пенсійного забезпечення в Україні є реалізація ефективної та зрозумілої пенсійної реформи, спрямованої на забезпечення гідного рівня життя людей похилого віку та інших категорій громадян, які втратили працездатність, адекватного їх життєвим потребам, створення дієвих механізмів захисту прав та інтересів таких громадян, забезпечення прозорості пенсійної системи. Для досягнення поставлених завдань урядом проводяться заходи відповідно до пенсійної реформи, складовою якої є подальший розвиток недержавного пенсійного забезпечення (далі – НПЗ).

Процес старіння населення та зростання тривалості економічно пасивного періоду посилює соціальне та фінансове навантаження на працююче населення країни і стає причиною підвищеної уваги сучасного суспі-

льства до розвитку системи недержавних пенсійних фондів (далі – НПФ).

Значний внесок у розроблення проблеми формування та розвитку недержавного пенсійного забезпечення в Україні зробили такі науковці, як: А. Нечай, Б. Юровський, С. Денисенко, Н. Ковальова, Н. Квин, В. Альошин, О. Максимчук та ін. Автори детально дослідили міжнародний досвід, державне регулювання розвитку НПЗ, створення сприятливих законодавчих умов для формування цієї системи, готовність фондового ринку, психологічне прийняття та інформованість населення тощо.

На фоні досить ґрунтовного опрацювання досліджуваної проблеми залишаються невирішеними причини низького темпу розвитку недержавного пенсійного забезпечення в Україні: низький рівень доходів населення, низька поінформованість як працівників, так і роботодавців, недостатня зацікавленість роботодавців у фінансуванні недержавних пенсійних програм для працівників, обмежений вибір фінансових інструментів, придатних для інвестування в них пенсійних коштів, відставання розвитку ринку капіталу від потреб інституційних інвесторів та недостатньо низькі адміністративні затрати системи через невеликий обсяг нагромаджених активів, а також місце й роль держави в процесі розвитку недержавного пенсійного забезпечення.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати концептуальні підходи до державного регулювання діяльності НПФ в Україні, дослідити стан недержавного пенсійного забезпечення в Україні, виявити основні тенденції розвитку та розробити рекомендації щодо шляхів вирішення наявних проблем.

III. Результати

Побудова ефективно функціонуючих НПФ в Україні означає створення нового механізму пенсійного забезпечення. Необхідність і значущість таких фондів визначається їх здатністю бути суттєвим джерелом підтримки соціальних стандартів та одночасно акумулятором внутрішніх інвестиційних ресурсів

для прискореного розвитку національної економіки.

Виділяють два концептуальних підходи щодо втручання держави у формування та розвиток системи недержавного пенсійного забезпечення, один з яких зводить це втручання до мінімуму, тому що недержавне пенсійне забезпечення розглядається як саморегульовальна система в ринковій економіці. Зарубіжний досвід показує, що за сприятливих умов клієнтська база недержавних пенсійних фондів зростає вражаючими темпами, переважно за рахунок того, що кошти, які акумульовані у фондах, не використовуються для виплат пенсій, а дають інвестиційний дохід з мінімальним ризиком. Такі системи забезпечують підтримку доходів пенсіонерів, дають підприємствам змогу створювати ефективні програми управління людськими ресурсами. Завдання уряду – створення інституціональних основ регулювання цих схем. Інший концептуальний підхід базується на гарантуванні державою ефективної діяльності НПФ, унеможливленні втрати коштів вкладниками та прийнятті всіх ризиків. Саме такий шлях обрала для себе Україна. Останнім часом прийнято ряд законодавчих актів і нормативних документів щодо діяльності НПФ. Однак процес їх створення та подальшого розвитку в Україні дещо уповільнюється, тому що недостатньо досвіду та відсутні системні наукові дослідження, розробки й запровадження ефективних регульовальних і стимуляційних заходів, які на цьому етапі становлення НПФ є не тільки особливо актуальними, а й складними. Основні проблеми формування НПФ пов'язані з недостатнім ступенем макроекономічної стабільності держави, низьким рівнем ефективності діяльності підприємств, капіталізації фінансового ринку та доходів населення [5; 8; 9]. Таким чином, НПФ на початку їх розвитку перебувають у досить складних умовах і внаслідок цього можуть не набутти здатності суттєвого впливу на ефективність функціонування економічної системи.

Необхідність розроблення обґрунтованої політики держави щодо формування механізмів добровільного пенсійного страхування, посилення державного контролю й регулювання таких фондів зумовлена також негативними результатами діяльності трастів та НПФ у 1990-х рр., що за сучасних умов є одним із суттєвих факторів недобрих настроїв населення до будь-яких фінансових інститутів.

Ураховуючи важливу соціальну роль інституту недержавного пенсійного забезпечення, необхідність збереження пенсійних коштів і створення умов для їх примноження, передбачено три напрями захисту пен-

сійних коштів учасників недержавного пенсійного забезпечення, а саме:

1) законодавчі обмеження:

- встановлено вимоги щодо диверсифікації напрямів інвестування пенсійних активів;
- заборонено нецільове використання пенсійних активів;
- встановлено вимогу розмежування та відокремлення активів пенсійного фонду від активів його засновників і роботодавців – платників, адміністратора пенсійного фонду (далі – АПФ), компанія з управління активами (далі – КУА), страхових організацій з метою унеможливлення банкрутства НПФ.
- НПФ не може бути проголошений банкрутом і ліквідований за законодавством про банкрутство;

2) системні вимоги:

- встановлено високі вимоги до порядку створення, ліцензування та функціонування адміністратора, КУА, зберігача;
- забезпечується чіткий розподіл функцій нагромадження, зберігання та управління активами НПФ, а також внутрішній контроль за діяльністю суб'єктів, які надають послуги НПФ;

3) регуляторні заходи:

- виконання суб'єктами НПЗ своїх обов'язків контролюється Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг України, Державною комісією із цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольним комітетом України, НБУ (рис. 1);
- діяльність у сфері НПЗ мають право здійснювати тільки суб'єкти, працівники яких мають відповідну кваліфікацію й отримали кваліфікаційне свідоцтво [1].

Державний нагляд та контроль у сфері недержавного пенсійного забезпечення:

1) за діяльністю недержавних пенсійних фондів, страхових організацій та банківських установ здійснює Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України;

2) за діяльністю осіб, що здійснюють управління активами недержавних пенсійних фондів, та зберігачів здійснює Державна комісія із цінних паперів та фондового ринку;

3) контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції у сфері недержавного пенсійного забезпечення здійснює Антимонопольний комітет України.

4) контроль за діяльністю зберігачів НПФ, банківських установ, що відкривають пенсійні депозитні рахунки, здійснює Національний банк України [6].

У квітні 2003 р. була створена Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом у сфері регулювання ринків фінансових послуг, перед яким поставлені основні завдання, що полягають у проведенні єдиної та

ефективної політики у сфері надання фінансових послуг, розробленні та реалізації стратегії розвитку ринків фінансових послуг,

здійсненні державного нагляду за наданням фінансових послуг та додержанні законодавства у цій сфері [11].

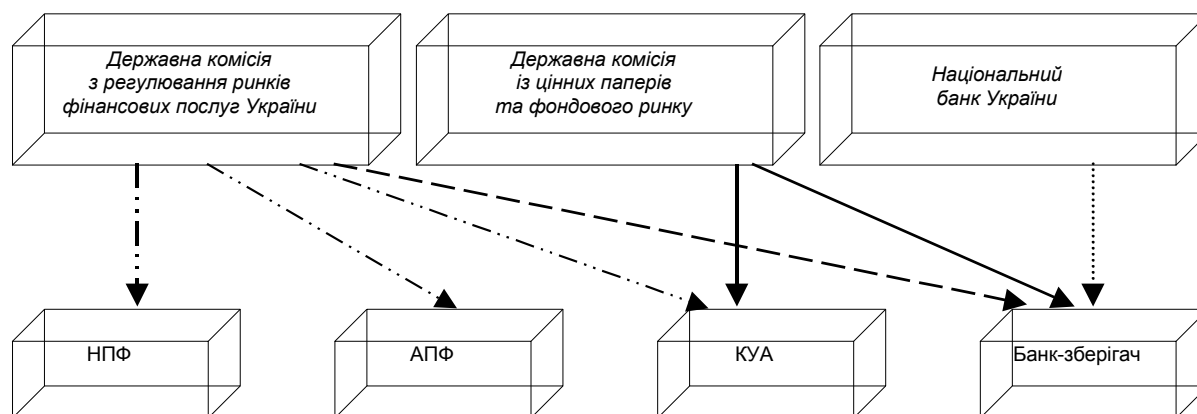


Рис. 1. Державний нагляд за НПФ

Відповідно до Закону України "Про недержавне пенсійне забезпечення", який набув чинності 1 січня 2004 р., державний нагляд та контроль у сфері недержавного пенсійного забезпечення, а саме за діяльністю недержавних пенсійних фондів, страхових організацій та банківських установ здійснює Держфінпослуг.

Як орган державного нагляду та контролю в цій сфері, Держфінпослуг оприлюднює перелік юридичних осіб, які здійснюють діяльність у сфері недержавного пенсійного забезпечення, здійснює обмін інформацією, яка є необхідною для державного нагляду та контролю у сфері недержавного пенсійного забезпечення з відповідними державними органами, зокрема, з Державною комісією із цінних паперів та фондового ринку.

До основних напрямів регулювання у сфері недержавного пенсійного забезпечення належить реєстрація недержавних пенсійних фондів (з видачею їм відповідного свідоцтва), ліцензування юридичних осіб, що будуть надавати послуги з адміністру-

вання пенсійних фондів, аналіз ефективності діяльності всіх суб'єктів системи недержавного пенсійного забезпечення [4].

Відповідно до Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом", нормативно-правових актів Держфінпослуг та згідно з планом перевірок фінансових установ, з урахуванням їх специфіки, Держфінпослуг проводить роботу з інвентаризації установ та здійснення ними фінансового моніторингу. На початок 2008 р. перевірено 42 таких фонди. За результатами перевірок застосовано 38 заходів впливу [7].

Ринок послуг недержавних пенсійних фондів сьогодні є найдинамічнішим серед усіх фінансових ринків в Україні. До реєстру фінансових установ уже внесено понад 100 недержавних пенсійних фондів. За їх кількістю Україна виступає далеко не на останньому місці серед країн Центральної та Східної Європи. З 101 недержавного пенсійного фонду 14 – корпоративних, 8 – професійних та 79 – відкритих (рис. 2).

Динаміка створення НПФ

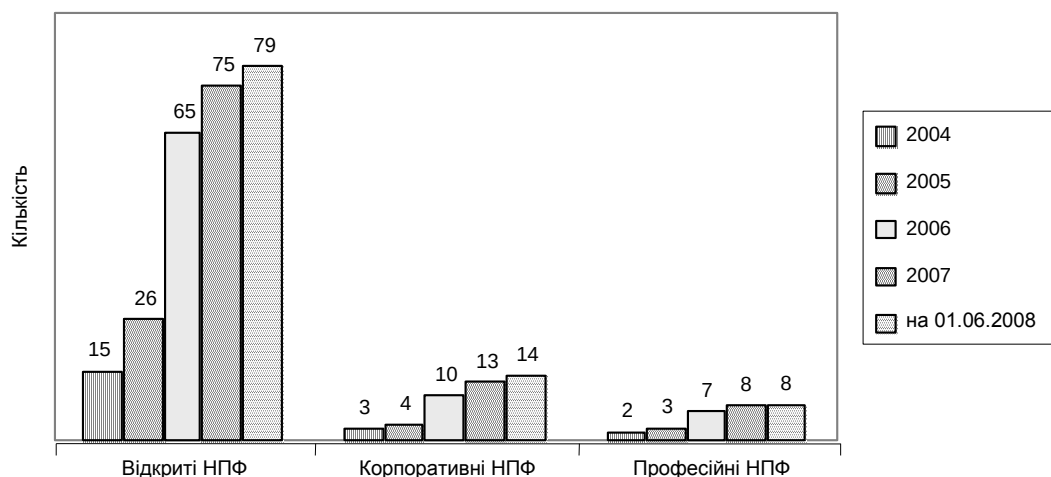


Рис. 2. Динаміка створення НПФ

Для обслуговування недержавних пенсійних фондів розгорнута велика мережа інфраструктури. Зокрема, ліцензію на адміністрування вже отримали 50 адміністраторів, на управління активами – 364 компанії з управління активами, 112 банків мають ліцензію на депозитну діяльність зберігачів цінних паперів [13].

За 2007 р. кількість учасників недержавних пенсійних фондів збільшилась на 44%, за перший квартал 2008 р. – ще на 46%. Якщо порівняти цю динаміку з динамікою залучення до недержавних пенсійних фондів населення в Росії та Казахстані, то вона є вищою, незважаючи на те, що Україна пізніше розпочала реалізацію пенсійної реформи.

У цілому на сьогодні вже понад 2000 підприємств та установ стали засновниками та вкладниками недержавних пенсійних фондів. Лише за останній рік кількість таких підприємств збільшилась на третину. Найбільшу активність у цьому плані демонструють підприємства реального сектора економіки. Серед вкладників – юридичних осіб їх більше ніж 60%, у тому числі це такі великі підприємства, як Укртелеком, Укрпошта, "Стирол" тощо.

Поступово зростають і нагромадження недержавних пенсійних фондів. У 2007 р. вони зросли порівняно з 2006 р. на 104%. Включення ряду великих підприємств як вкладників дало змогу забезпечити в першому кварталі 2008 р. зростання активів недержавних пенсійних фондів на 44%. У 2007 р. нагромадження недержавних пенсійних фондів майже в 9 разів перевищують рівень 2005 р. – першого повноцінного року існування недержавного пенсійного забезпечення.

Сумарний дохід від інвестування активів на кінець 2007 р. становив майже 68 млн грн, або 29% від суми залучених внесків. Більшість пенсійних фондів, які вийшли на робочий режим і забезпечили встановлену законом диверсифікацію, успішно захищають кошти вкладників від інфляції [7].

Для подальшого формування ефективної, надійної системи недержавного пенсійного забезпечення необхідно вдосконалити законодавство, яке регулює діяльність акціонерних товариств, з метою захисту прав акціонерів та підвищення рівня корпоративного управління; удосконалити законодавство з питань недержавного пенсійного забезпечення в частині надійності зберігання та нагромадження пенсійних внесків, захисту їх від ризику. Також необхідно опрацювати питання звільнення від оподаткування податком на додану вартість послуг з адміністрування недержавних пенсійних фондів та оподаткування виплат із системи недержавного пенсійного забезпечення і внести

пропозиції з удосконалення податкового законодавства; здійснювати емісії цільових середньо- та довгострокових облігацій внутрішньої цільової державної позики, забезпечивши інвестиційну привабливість зазначеного інструменту для формування активів пенсійних фондів.

Світова практика показує необхідність виокремлювати два концептуальні підходи до регулювання державою розвитку та функціонування системи НПЗ. Так, у країнах з ринковою економікою домінує постійний процес саморегуляції ринку, тому державне регулювання в таких країнах зводиться до мінімуму. Що стосується України, то на сьогодні державне регулювання й державні наглядові функції мають бути зосереджені на створенні та дотриманні правових основ для захисту інтересів споживачів фінансових послуг і розвитку конкурентоспроможного ринку фінансових послуг в Україні.

IV. Висновки

Таким чином, контроль над недержавними пенсійними фондами більший, ніж над звичайними фінансовими інститутами. Для них існують свої нормативи, звітність, є регуляторний орган – Державна комісія із регулювання ринків фінансових послуг. Контроль також здійснюють Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольний комітет України, НБУ. Ураховуючи викладене, можна констатувати, що Держфінпослуг, зокрема Департамент нагляду за недержавними пенсійними фондами, сприяє створенню дієвої системи недержавного пенсійного забезпечення, системи, яка гарантувала б отримання громадянами додаткових до загальнообов'язкового пенсійного страхування виплат.

Аналіз стану ринку НПЗ в Україні свідчить про певний динамізм розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення й активний інтерес з боку професійних учасників фінансового ринку до оволодіння новими видами діяльності. Кількість НПФ за 2007 р. збільшилась на 15% і на кінець 2007 р. становила 96, розміри їх активів зросли на 104. Сумарний дохід від інвестування активів на кінець 2007 р. становив майже 68 млн грн, або 29% від суми залучених внесків. Що стосується географічного розташування, то воно залишається нерівномірним (85% кількості фондів створено в Києві).

Література

1. Закон України "Про недержавне пенсійне забезпечення" від 9.07.2003 р. № 1057-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
2. Закон України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" від 09.07.2003 р. № 1058-IV [Електронний

- ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
3. Концепція подальшого проведення пенсійної реформи в Україні (проект) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
 4. Бойко М.Д. Право пенсійного забезпечення в Україні: навч. посіб. / М.Д. Бойко. – 2-ге вид., випр. і доп. – К.: Атіка, 2006. – 354 с.
 5. Нечай А.А. Актуальні питання фінансового права: правові основи публічних накопичувальних фондів: монографія / А.А. Нечай. – Чернівці: Рута, 2004. – 376 с.
 6. Социальная политика: учебник / [под. ред. Н.А. Волгина]. – М.: Экзамен, 2005. – 736 с.
 7. Григоренко Є. Як у нас розвиваються недержавні пенсійні фонди / Є. Григоренко // Україна Business. – 2008. – № 12–13. – 20 березня. – С. 3–5.
 8. Лазебна М.В. Можливі підходи до регулювання процесів інвестування активів пенсійних фондів / М.В. Лазебна // Трансформаційні процеси у соціальній сфері: збірник наукових праць НАН України. Інститут економіки / [відп. ред. В.М. Новіков]. – К., 2003. – С. 52–58.
 9. Денисенко С. Державне регулювання рекламних послуг у сфері недержавного пенсійного забезпечення / С. Денисенко // Справочник економіста. – 2006. – № 1. – С. 12–14.
 10. Момотюк Л.Є. Роль недержавних пенсійних фондів у системі пенсійного забезпечення / Л.Є. Момотюк // Фінанси України. – 2006. – № 5. – С. 71–77.
 11. Ромоненко С. НПФ долають недовіру населення / С. Ромоненко // Бізнес-Консультант. – 2007. – № 1 (45). – С. 3–8.
 12. Яценко В. Пенсійна реформа: у пошуку здорового глузду та справедливості / В. Яценко // Дзеркало тижня. – 2005. – № 11(539). – С. 8–11.
 13. Офіційний сайт Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dfp.gov.ua>.

УДК 35.077.6

СУТНІСТЬ ПОНЯТТЯ “ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ”

Тарабан С.В.

аспірант Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України,

Annotation

The basic directions of scientific research of concept of acceptance of administrative decisions are analysed. The generalized classification of administrative decisions which can be a basis for manufacturing recommendations from improvement of directions of formation of acceptance of administrative decisions.

Анотація

Проаналізовано основні напрями наукового дослідження поняття “прийняття управлінських рішень”. Узагальнена класифікація управлінських рішень, що може бути основою для вироблення рекомендацій з удосконалення напрямів формування прийняття управлінських рішень.

Ключові слова

Прийняття управлінських рішень, соціально-економічний розвиток регіону, державне управління.

І. Вступ

Удосконалення напрямів формування прийняття управлінських рішень зумовлює безліч факторів, які характеризують соціально-економічний розвиток регіону. Так, у першу чергу, посилення ролі прийняття рішень у процесі управління вимагає переходу від адміністративно-командних до ринко-

вих умов господарювання. До якості прийнятих рішень жорсткі вимоги висуваються через ускладнення економічних, виробничих, фінансових, політичних, соціальних, екологічних і технічних процесів, що позначається на збільшенні обсягів інформації, яку необхідно обробляти в процесі прийняття рішень.

Існуючий темп соціально-економічних процесів є одним з найважливіших факторів удосконалення системи прийняття управлінських рішень, що, у першу чергу, визначає вимоги до оперативності прийняття й реалізації управлінських рішень. Збільшення кількості наукових публікацій, присвячених аналізу рішень, удосконаленню методів прийняття рішень, свідчить про те, що цей науковий напрям є, безперечно, актуальним для сучасної науки державного управління й посідає стійке місце в науковій літературі.

Подальші дослідження сутності й змісту процесів прийняття рішень, аналіз факторів, що впливають на їх ефективність, удосконалення методів підготовки й прийняття рішень будуть сприяти вирішенню багатьох складних проблем регіонального розвитку в ринкових умовах.

Аналіз праць з теорії прийняття рішень, що стосуються різною мірою прийняття рішень у соціально-економічному розвитку регіону, показує, що без застосування системного підходу неможливе її об'єктивне дослідження, а отже, її теоретичне вирішення й практичне застосування.

Слід констатувати, що із цієї проблеми є ґрунтовна дослідна база. Особливий внесок у теорію прийняття рішень зробили такі вітчизняні й зарубіжні вчені, як В.Д. Бакуменко, Я.Г. Берсуцкий, С. Бир, Д. Дерлоу, А.О. Дегтяр, Р.Л. Кіні, Ю.Г. Лисенко, М. Мескон, В.Л. Петренко, Х. Райфа, Г. Саймон, Ф. Тейлор, О. Уайт, Р.А. Фатхутдінов, А. Фойль, Н.Г. Чумаченко та ін.

Проте, незважаючи на їх широкий спектр і не применшуючи вагомості й значущості внеску кожного з учених, слід зазначити, що теоретичні та практичні аспекти процесів прийняття управлінських рішень досліджені недостатньо.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати основні тенденції дослідження сутності поняття “прийняття управлінських рішень” та з'ясувати підходи щодо узагальнення класифікації управлінських рішень.

III. Результати

Регулювання соціально-економічного розвитку відбувається шляхом прийняття та реалізації рішень. Відповідно, основною формою здійснення державного управління також є управлінські рішення. Саме через них виявляється цілеспрямованість державного управління [1, с. 85].

Управлінські рішення, які приймаються на рівні держави, можуть охоплювати все суспільство або найважливіші його сфери й регулювати поведінку всіх без винятку соціальних груп та окремих громадян [4, с. 86].

Рішення в системі державного управління дуже різноманітні, багаторівневі й мають різну владну силу. Одні з них приймаються на рівні вищих та центральних органів державної влади і спрямовані на вирішення найважливіших проблем держави, інші є проміжними або допоміжними і приймаються на рівні або в межах відповідного суб'єкта управління.

Слід звернути увагу на різну значущість останніх, у статті виділено й надалі широко застосовується поняття “управлінські рішення”.

Як зазначає В.Д. Бакуменко, треба розрізняти поняття “управлінські рішення”, “рішення” та “державно-управлінські рішення” (далі – ДУПР) [1, с. 19].

Так, під класом ДУПР розуміються всі управлінські рішення, що приймають вищі та центральні органи державної влади з метою визначення й реалізації державних цілей, стратегії їх досягнення, основних

функцій, державної політики, організації державної влади, а також вирішення інших проблем державного рівня [1, с. 20].

Це може бути визначення пріоритетів цілей та функцій держави в певний період її розвитку; розроблення, корекція й реалізація державної політики та її окремих складових; реформування структури органів державної влади; формування щорічних державних бюджетів та планів соціально-економічного розвитку; реформування системи державної служби тощо.

Практично в кожній науковій праці, що стосується теорії прийняття рішень, містяться оригінальні положення, які ґрунтуються на об'єктивних дослідженнях теорії й практики прийняття рішень. Однак через відсутність загальної думки у визначенні основних понять теорії прийняття управлінських рішень вважаємо за необхідне провести їх комплексний аналіз і виділити сукупність визначень, що найбільш точно характеризують основні моменти прийняття рішень у ринкових умовах. Аналіз поняття “прийняття рішень” потребує детального вивчення, а також уточнення визначення поняття “рішення”.

У своїй праці Д. Дерлоу відзначає, що “рішення – це пункт, у якому вибір робиться між альтернативними й, як правило, можливостями, що конкурують”. На наш погляд, наявність можливості вибору між альтернативами в процесі прийняття рішення безперечно, однак конкуруючі можливості є несистематичними, і мають імовірнісний характер.

У праці [4, с. 29] під рішенням розуміється “певний процес, що складається з ряду окремих актів і процедур”. Таке визначення є, на нашу думку, дуже загальним і не передає специфіки прийняття рішень у соціально-економічному розвитку регіону.

У більш конкретизованому ракурсі це поняття описане Р.А. Фатхутдіновим [7, с. 16], який під управлінським рішенням розуміє “результат аналізу, прогнозування, оптимізації, економічного обґрунтування й вибору альтернативи з безлічі досягнення конкретної мети системи”. Проте це визначення претендує на визначення бажаного результату в рамках системи менеджменту. Не в усіх випадках особа, яка приймає рішення, або суб'єкт управління для одержання рішення буде вдаватися до методів прогнозування, оптимізації й економічного обґрунтування. У деяких ситуаціях застосування цих методів є зайвим.

У праці [2, с. 17] під рішенням розуміється “результат розумової діяльності людини, що приводить до якого-небудь висновку або до необхідних дій, наприклад повна бездіяльність, розроблення якої-небудь дії або вибір дії з набору альтернатив і його реалізація”.

Це визначення є надлишковим, тому що повна бездіяльність і розроблення дії також входять у набір альтернатив.

У деяких джерелах поняття “управлінське рішення”, на наш погляд, не відображає повною мірою специфіку терміна. Так, у [5, с. 32] відзначено, що “управлінське рішення являє собою соціальний акт, підготовлений на основі варіантного аналізу й прийнятої в установленому порядку оцінки, що має директивне значення, містить постановку цілей і обґрунтування засобів їх здійснення, організовує практичну діяльність суб’єктів і об’єктів управління, спрямовану на досягнення зазначеної мети”.

Це визначення не претендує на універсальність через такі обмеження:

- у разі невизначеності середовища прийняття рішення варіантний аналіз виявляється непридатним;
- управлінське рішення не містить постановку цілей і обґрунтування засобів їх досягнення, рішення є чітким приписанням дій.

Д.Б. Юдин у праці [9, с. 18] під управлінським рішенням розуміє “творчий акт суб’єкта управління, що визначає програму діяльності колективу з ефективного вирішення назрілої проблеми на основі знання об’єктивних законів функціонування керованої системи й аналізу інформації про її стан”.

Позитивним моментом є інтеграція поняття “рішення” у діяльність соціально-економічної системи. Проте, виходячи із цього визначення, це поняття під творчим началом розуміє застосування досвіду, інтуїції й інших ненаукових методів прийняття рішень, що не може не вплинути на ефективність прийнятого рішення.

А.В. Ігнат'єва і М.М. Максимцов пропонують під управлінським рішенням розуміти “вибір альтернативи керівником у рамках його посадових повноважень, спрямований на досягнення цілей організації” [3, с. 119]. Іншими словами, управлінське рішення – це “концентроване вираження процесу управління на завершальній стадії”. Цей підхід заперечень не викликає, але в ньому розглянуто лише тісне коло застосування теорії прийняття рішень.

Е.А. Смирнов відзначає, що управлінське рішення “завжди має соціальний характер, оскільки колектив підприємства неявно впливає на процес його прийняття” [6]. При розгляді управлінського рішення в соціальному аспекті втрачаються або занижуються індивідуальні особливості його прийняття. Цей підхід можна вважати надлишковим, через те, що до завдань керівної ланки виробничого підприємства входить і підтримка його життєзабезпечення. Прийняття управлінського рішення є процесом

індивідуальним, а забезпечення стабільності соціально-економічної системи є лише одним із завдань суб’єкта управління.

У [6] під управлінським рішенням розуміється “творчий, волевий вплив суб’єкта управління на основі знання об’єктивних законів функціонування керованої системи й аналізу інформації про її функціонування, що полягає у виборі мети, програми і способів діяльності колективу з розв’язання проблеми або зміни мети”.

Це визначення є досить громіздким, тому що Є.А. Смирнов спробував включити в нього також і послідовність етапів прийняття управлінського рішення.

Така безліч підходів до трактування понятійного апарату теорії прийняття рішень може викликати неоднозначну реакцію. З одного боку, велика кількість трактувань одного поняття свідчить про те, що наукова думка в цьому напрямі не стоїть на місці, а з іншого – таке становище показує недостатню опрацьованість цього поняття, тобто необхідність проведення подальших досліджень із цієї проблеми.

У загальному вигляді під рішенням будемо розуміти вибір однієї з ряду альтернатив у процесі досягнення поставленої мети. Під альтернативою розуміють один варіант дій, що виключає можливість реалізації іншого варіанта.

У [2, с. 21] під управлінським рішенням розуміється “творчий акт суб’єкта управління, у результаті якого визначається, які в цій фактичній або проектованій виробничій обстановці варто почати дії, щоб вирішити проблему, що виникла в процесі діяльності керованого об’єкта”.

У теорії управління “управлінське рішення – вибір альтернативи, здійснюваної керівником у рамках його посадових повноважень і компетенції й спрямованої на досягнення цілей організації”, що є досить спірним [2]. Спірним також є твердження Б.М. Рапопорта, що рішення розглядає як процес, “у рамках певного періоду часу, протягом якого воно підготовляється, приймається й втілюється в життя” [5, с. 20]. Також у [5, с. 21] відзначено, що “управлінське рішення являє собою єдність процесу розроблення й одержання результату впровадження”. На наш погляд, вибір рішення є певним процесом, а саме рішення – результатом вибору із сукупності доступних альтернатив. Слід зазначити, що для суб’єкта управління інтерес становить не так рішення, як наслідки його реалізації.

З огляду на те, що кожна альтернатива є безліччю дій, реалізація яких сприяє виходу з проблемної ситуації, будемо розуміти під рішенням, набір дій, які спрямовані на

Держава та регіони

ліквідацію проблеми й ведуть до досягнення мети керованої системи.

Для успішної й ефективної реалізації в соціально-економічному розвитку регіону управлінське рішення має володіти сукупністю обов'язкових точно регламентованих характеристик (вимог):

- цільова спрямованість рішення;
- визначення плану реалізації рішення, а також списку виконавців рішення;
- несуперечність діючим державним, відомчим, регіональним і іншим положенням, нормативам та іншим подібним до регламентуючих документів;
- виділення зовнішніх і внутрішніх факторів, що впливають на рішення;
- визначення місця конкретного рішення в динаміці вже прийнятих і планованих для прийняття рішень;

- дотримання правових норм прийняття рішення;
- досягнення найефективнішого результату діяльності;
- своєчасність рішення;
- адаптивність рішення.

Для виділення "вузьких місць" у системі прийняття рішень необхідно зробити класифікацію управлінських рішень, що може бути основою для вироблення рекомендацій з удосконалення напрямів формування прийняття управлінських рішень.

У науковій літературі розглянуті різні підходи до класифікації управлінських рішень [4, с. 185; 5, с. 67–77; 6, с. 196–202; 8, с. 17; 9, с. 30], узагальнивши які можна виділити ряд основних класифікаційних ознак, наведених у табл.

Таблиця

Класифікація управлінських рішень

Класифікаційна ознака	Рішення
за методологією взаємодії з об'єктом управління	традиційні
	системні
	ситуаційні
	соціально-етичні
	стабілізаційні
за характером прийняття	інтуїтивні
	засновані на судженнях
	раціональні
за ієрархією планування	оперативні
	тактичні
	стратегічні
за рівнем складності	прості
	складні
за рангом управління	верхнього
	середнього
	нижчого
за періодом реалізації	короткострокові
	середньострокові
	довгострокові
за організацією вироблення	індивідуальні
	групові
	колективні
за функціональною спрямованістю	економічні
	технічні
	соціальні
	екологічні та інші
за рівнем застосування інновацій	типові
	інноваційні
за наявністю інформації	детерміновані
	ризикові
	невизначені
за джерелом виникнення	регламентні
	ініціативні
за способом доведення до реалізації	письмові
	усні та інші
за кількістю альтернатив	бінарні
	стандартні
	багатоальтернативні
	безперервні

Слід зазначити, що деякі класифікаційні ознаки не потрапили в наведену таблицю, до них можна зарахувати твердість регламентації, широту охоплення, цілеспрямованість тощо.

IV. Висновки

Отже, у сучасний період в умовах трансформації ринкових відносин складаються об'єктивні фактори, що призводять до ускладнення завдань прийняття управлінських рішень. Сучасна соціально-економічна ситуація в Україні

характеризується досить високим рівнем складності відносин, невизначеності інформації про характеристики економічних об'єктів, динаміки процесів, що відбуваються. Розширюються масштаби соціально-економічної взаємодії, більш складними й розгалуженими стають економічні, фінансові, соціальні, інформаційні, технічні, організаційні зв'язки.

Відомо, що в сучасних умовах стрімко прискорюється темп суспільно-політичних процесів. Збільшення обсягів інформації, необхідної для використання в процесі прийняття управлінських рішень, зумовлює необхідність застосування нових методів і засобів їх опрацювання. Розвиток науки й техніки вимагає від органів державної влади інтеграції в процес управління якісно нових підходів до процесу прийняття управлінських рішень.

Управлінські рішення, прийняті органами державної влади, формуються в умовах жорстких обмежень, як природних, так і трудових, фінансових ресурсів. Перехід до ринкових відносин став причиною ускладнення економічних завдань в системі управління соціально-економічним розвитком.

Усі перелічені фактори, що характеризують соціально-економічне середовище розвитку регіону, висувають підвищені вимоги до якості управлінських рішень, оперативності їх прийняття й реалізації.

Література

1. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії методології, практики : монографія / В.Д. Бакуменко. — К. : Вид-во УАДУ, 2000. — 328 с.
2. Дегтяр А. Системний підхід до прийняття державно-управлінських рішень / А. Дегтяр // Вісн. Нац. ун-ту внутр. справ. — 2002. — Вип. 20. — С. 192–196.
3. Игнатъева А.В. Исследование систем управления : учеб. пособ. для вузов / А.В. Игнатъева, М.М. Максимцов. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2001. — 160 с.
4. Карданская Н.Л. Основы принятия управленческих решений : учеб. пособие / Н.Л. Карданская. — М. : Рус. деловая лит., 1998. — 288 с.
5. Раппопорт Б. Оптимизация управленческих решений / Б. Раппопорт. — М. : Теис, 2001. — 364 с.
6. Смирнов Э.А. Разработка управленческих решений: учеб. для вузов / Э.А. Смирнов. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2001. — 271 с.
7. Фатхутдинов Р.А. Разработка управленческого решения / Р.А. Фатхутдинов. — М. : ЗАО "Бизнес-школа "Интел-Синтез", 1998. — 272 с.
8. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В.В. Цветков. — Х. : Право, 1996. — 164 с.
9. Юдин Д.Б. Вычислительные системы теории принятия решений / Д.Б. Юдин. — М. : Наука, 1989. — 320 с.

УДК 338.43

ЗАВДАННЯ І ПРИНЦИПИ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ОСВІТИ

Тягушева О.Г.

Класичний приватний університет

Annotation

At the article certainly task, principles of strategic management of the system of education. Certainly maintenance of the program of strategy of development of the system of education and criteria of evaluation of efficiency of its activity.

Анотація

У статті обґрунтовано завдання і принципи стратегічного управління регіональною системою освіти. Визначено зміст програми стратегії розвитку регіональної системи освіти та критерії оцінювання ефективності її діяльності.

Ключові слова

Завдання, принципи, управління освітою, стратегічне планування, оцінювання.

I. Вступ

Сьогодні істотно змінюються вимоги до змісту регіональної системи освіти, її завдань і функцій. На перше місце висуваються завдання управління розвитком освітньої системи. Це означає, що регіональне управління освітою всім ходом реформ має забезпечуватись її розвитком. Ця ситуація є своєрідним об'єктивним викликом, що вимагає від сучасних керівників глибокого й усебічного переосмислення реалій, що склалися, самовизначення в постійно змінюваних умовах, розроблення та реалізації рішень, що забезпечують доцільні зміни у внутрішній будові регіональної системи управління для її адаптації до нових зовнішніх обставин діяльності.

Проблеми державного управління системою освіти в Україні є постійним об'єктом наукових досліджень. Останнім часом цій проблемі присвячені праці таких науковців: М. Артур, Л. Беззубко, С. Григанська, Г. Дмитренко, І. Драган, О. Заєць, В. Кір'ян, П. Кухарчук, П. Матвієнко, С. Мудра, В. Огаренко, Л. Соколова й ін. Проте деякі аспекти формування регіональної системи управління освітою досліджено недостатньо.

II. Постановка завдання

Мета статті – обґрунтувати основні завдання регіональної системи освіти, розробити принципи стратегічного управління нею.

III. Результати

Основними завданнями регіональної системи освіти є: реалізація державної політики у сфері освіти з урахуванням особливостей соціально-культурного середовища регіону; здійснення координаційної роботи в освітній діяльності з іншими державними, професійними і громадськими структурами; створення умов для реалізації різних видів освіти; здійснення підтримки отримання освіти в різних видах освітніх установ; участь у забезпеченні заходів щодо реалізації регіональних програм соціальної підтримки дітей; здійснення науково-методичного супроводу установ освіти; розвиток системи національної освіти; організація робіт з фінансово-економічного й матеріально-технічного забезпечення системи освіти; проведення діагностичного, статистичного й економічного аналізу діяльності освітніх установ; контроль за виконанням нормативно-правових актів з боку освітніх установ; розвиток допрофесійної освіти й організація профорієнтації в освітніх установах; реалізація кадрової політики у сфері освіти (атестація керівних і педагогічних працівників, підвищення кваліфікації, соціальна підтримка тощо); сприяння розвитку недержавних освітніх установ; аналіз і прогноз перспективних напрямів розвитку програм профільного навчання; розвиток і координація міжнародних, міжрегіональних і міжвідомчих зв'язків у межах компетенції.

Увага, яка останніми роками приділяється стратегічному управлінню в Україні, на нашу думку, більшою мірою є відгуком на питання про те, за допомогою якого методу і яким способом можна зробити розрахунки на майбутнє, проектувати бажаний майбутній стан на поточну ситуацію, будувати плани й досягати поставлених цілей.

Стратегічний підхід до діяльності організації, керівництва й управління в цілому, розроблення та реалізації управлінських моделей вказує на сучасне, ширше, релевантне розуміння управлінської діяльності. Стратегічний підхід дає можливість керівникам уникнути нав'язування якоїсь однієї мо-

делі управління, тобто використовувати методи, характерні для тоталітарної свідомості.

Стратегічне управління має стати основним джерелом розвитку освіти та базуватися на таких принципах:

1. Принцип інтеграції. Проект передбачає механізм подальшого розвитку регіональної освіти на основі інтеграції освітніх і забезпечувальних структур.

2. Принцип включеності. Стратегічно й технічно виправданим є принцип включеності кожної територіальної системи освіти в державну та регіональну системи освіти.

3. Принцип місцевої орієнтованості, який передбачає разом з державним і регіональним поділом нашої держави його територіальний устрій, який має орієнтувати освіту на соціально-економічні, культурно-історичні, природно-екологічні й інші специфічні особливості конкретної території.

4. Принцип місцевої інноватики підкреслює своєрідність розвитку міста, кожного району, якнайповніше використання регіональних інновацій, технологій, передового досвіду, педагогічних експериментів, специфічних кадрових можливостей, оптимальних управлінських рішень, оригінальних навчальних систем і програм тощо.

5. Принцип договірних відносин як між усіма суб'єктами регіональної освіти, так і з місцевими, регіональними й державними представництвами, адміністративними, соціальними, економічними, господарськими структурами – важливий принцип сучасних цивілізованих форм зовнішніх і внутрішніх взаємозв'язків регіональної системи освіти.

6. Принцип нормативного фінансування кожного учня через систему пайової участі місцевого й регіонального бюджетів дає змогу вирівнювати ресурсні можливості різних за господарською структурою районів регіону.

7. Принцип єдності освітнього простору. Регіональні навчальні базисні плани дають реальну можливість для різноманіття освітніх систем і одночасно реальну свободу педагогічним колективам, визначаючи лише межі допустимих інновацій, що забезпечують гуманістичне й демократичне реформування освіти; при цьому в ньому чітко простежуються державний і регіональний компоненти, що забезпечують його спадкоємність на обласному і всеукраїнському рівнях.

8. Принцип різнорівневого навчання передбачає наявність у регіональній структурі освіти типів і видів установ із чітко орієнтованою рольовою функцією на конкретні запити місцевого населення.

9. Принцип цілісності регіональної освіти означає її самостійність в освітньому й ресурсному забезпеченні. Регіональна освіта має чітко планувати свою кадрову та фі-

нансову політику й реалізувати її через взаємозв'язки із зовнішнім середовищем.

Ґрунтуючись на логіці системного підходу, розглянемо структуру проекту регіональної системи освіти. Описати управління функціонуванням регіональної системи освіти – означає послідовно охарактеризувати таке: її відносини із системою управління вищого порядку; завдання управління; об'єкти управління; функції управління; організаційну структуру управління; організаційні механізми управління.

Взаємодія із зовнішнім управлінським середовищем. Регіональні підсистеми управління освітою, з одного боку, є відносно відокремленою частиною системи управління освітою в регіоні (області), а з іншого – невід'ємною складовою районної освітньої системи.

У першому випадку рівень її відокремленості залежить від характеру відносин тих управлінських інститутів, що входять до її складу, з інститутами регіональної й державної систем управління. Розмежування повноважень і відповідальності, об'єктів і функцій між регіональним і районними рівнями управління здійснюється на основі чинного законодавства й визначається регіональними нормативними актами і двосторонніми угодами. Рішення в галузі освіти, що приймаються на державному й регіональному рівнях, є обмеженнями регіональних підсистем управління освітою [2].

Завдання регіонального управління освітою. Головне завдання регіональних органів управління освітою – забезпечення прав громадян на освіту.

Вирішення цього завдання вимагає виконання:

- в нових умовах функцій, які завжди виконуються органами управління освітою;
- нових функцій, пов'язаних з необхідністю задоволення додаткових освітніх послуг, забезпечення соціалізації тих, хто навчаються, спеціальної роботи із забезпечення зв'язку населення з територіальним життям.

У зв'язку з різними системами роботи регіональних освітніх підсистем виділяють дві відносно самостійні групи підзавдань.

Перше підзавдання управління функціонуванням полягає в тому, щоб забезпечити ефективне використання наявних внутрішніх можливостей регіональної системи освіти для підтримки досягнутого рівня освіти.

Друге підзавдання полягає в узгодженні виходів відповідних забезпечувальних процесів з нормативними потребами освітніх інститутів, у досягненні максимальної відповідності параметрів освітніх процесів нормативно-правовим актам і стандартам.

До *об'єктів управління* функціонуванням регіональної системи освіти належать певні

аспекти основних освітніх процесів і процеси забезпечення останніх. Важливо підкреслити, що освітні процеси входять в об'єкт регіонального управління не повністю, а відповідно до розмежування компетенції в цій галузі між трьома основними рівнями управління: регіональним, районним і рівнем самоврядування установ освіти. Регіональне управління встановлює доцільні обмеження на реалізацію освітніх процесів у рамках регіональної системи освіти й організовує контроль за відповідністю їх параметрів своїм і державним обмеженням. Районне управління саме може забезпечувати цей контроль.

Значно більше за обсягом місце в об'єктах регіонального стратегічного управління займають процеси забезпечення.

Управління зазначеними процесами здійснюються на всіх трьох рівнях. До об'єкта районного стратегічного управління входить частина цих процесів, визначена на основі двосторонніх угод – між районними й регіональними управліннями та адміністраціями обслуговуваних освітніх установ. Деякі з розглянутих процесів можуть частково здійснюватися за межами районних і навіть регіональної освітньої системи: наприклад, підготовка педагогічних кадрів, видання навчально-методичної літератури або виробництво шкільного обладнання. Подібні процеси не можуть прямо входити в об'єкт регіонального управління, але повинні розглядатися як об'єкти непрямого управління.

Вирішення стратегічних і тактичних завдань управління регіональною освітньою системою здійснюється шляхом реалізації сукупності *управлінських функцій*, що відображають необхідний для цього зміст діяльності регіонального управління освітою. Окрема функція управління освітою – це періодично повторювана, відносно відокремлена базова або окрема управлінська дія, що виділяється в системі діяльності з розроблення та контролю за реалізацією рішень, що коректують стан певного об'єкта управління і вносять у нього необхідні зміни. Визначення окремої функції управління має включати позначення управлінської дії і його об'єкт. Базовими діями при стратегічному управлінні будь-яким об'єктом є певні місії, цілі, вивчення середовища, аналіз поточних стратегій, стратегічне планування тощо.

Конкретний *склад функцій регіонального управління освітою* визначається відносинами суб'єктів управління конкретного рівня між собою і суб'єктами, що входять в регіональну систему управління, набором необхідних управлінських дій і об'єктів управління.

Реалізація базових функцій регіональної системи управління освітою становить повний управлінський цикл відносно конкретно-

го об'єкта управління, передбачає розподіл приватних управлінських дій як між різними інститутами управління, так і між підрозділами тієї чи іншої установи, аж до конкретних виконавців. *Організаційний механізм стратегічного управління* – це відносно відокремлена сукупність взаємопов'язаних управлінських дій, що виконуються підрозділами й посадовцями, що забезпечують ефективну реалізацію функції управління.

Створити раціональний організаційний механізм системи управління – значить відповісти на головне запитання стратегічного управління: як повинні реалізовуватися її функції, тобто визначити склад і логічну структуру дій, необхідних для реалізації кожної функції управління; технології виконання цих дій (методи й засоби); суб'єктів, відповідальних за реалізацію дій; установити й регламентувати зв'язки між діючими суб'єктами відповідно до логічної структури та технологій виконання управлінських дій. Одна й та сама функція управління може реалізовуватися різними більш-менш ефективними організаційними механізмами.

Ми виділяємо три види критеріїв оцінювання ефективності стратегічного управління регіональною системою освіти:

1) цілі й завдання системи; 2) функціонування системи; 3) персонал системи. Відповідно до цього наводимо свій варіант критеріїв з урахуванням цієї типології.

1. Цільові критерії стратегічної ефективності функціонування регіональної системи освіти:

- планування й постановка цілей – рівень на якому система планує свої майбутні дії і бере участь у процесі чіткої постановки завдань;
- єдність мети – згода персоналу щодо системної мети характеризується мірою, якою всі установи її сприймають;
- засвоєння системних цілей – переконаність у правильності системних цілей кожного керівника установи освіти;
- реакція на суперечність системи – рівень відповідності реалізації мети й завдань системи тенденціям запиту місцевого населення на освітні послуги;
- доступність освітніх послуг – рівень доступності регіональної системи освіти (високий, середній, низький);
- результативність освіти – позитивна динаміка формальних показників ефективності роботи освітньої системи (за якістю освітніх послуг, що реалізуються, через атестацію освітніх установ).

2. Функціональні критерії ефективності роботи регіональної системи освіти:

- загальна ефективність як інтегральна оцінка, яка враховує вплив більшості критеріїв і встановлюється звичайним шляхом комбінування фактичних даних

про продуктивність або шляхом отримання загальних оцінок чи думок експертів;

- ефективність – кількість або обсяг освітніх послуг місцевому населенню, що надаються регіональною системою освіти, яка вимірюється на трьох рівнях: індивідуальному, груповому й загальноорганізаційному – шляхом використання фактичних даних або оцінок;
- якість – споживча цінність освітніх послуг регіональної системи освіти, що визначається переважно характером цих послуг і попитом на них;
- зростання – збільшення загальної ефективності регіональної системи освіти, що містить у собі порівняння поточного стану системи з її станом у минулому, а також прогноз на майбутнє;
- управління – розподіл ролей в управлінні системою для організації, координації й орієнтації спільної діяльності ресурсних і освітніх установ;
- гнучкість/адаптація – здатність регіональної системи освіти змінювати свої функціональні зв'язки відповідно до умов зовнішнього середовища, що змінюються;
- кадрові ресурси – комплексний критерій, який характеризує цінність працівників для системи окремо і в сукупності;
- навчання й удосконалення – рівень зусиль, які система докладає для підвищення кваліфікації свого персоналу;
- стабільність – збереження стійкості структури, функцій і ресурсів протягом тривалого часу, особливо в кризових ситуаціях;
- оцінки ззовні – оцінювання функціонування регіональної системи освіти і її структурних елементів опікунами, споживачами, виражена в лояльності, довірі до системи, а також підтримки її ресурсами, як матеріальними, так і моральними;
- інформація і зв'язок – повнота, своєчасність, точність аналізу й поширення в системі інформації, що має критично важливе значення для ефективного функціонування системи;
- використання навколишнього середовища – рівень, на якому система успішно взаємодіє з навколишнім середовищем і одержує з нього необхідну інформацію й ресурси.

3. Критерії якості персоналу регіональної системи освіти:

- оцінка “зсередини” – комплекс заходів оцінювання персоналу системи, до яких належать: зарплата, премії, нагороди тощо;
- задоволеність роботою – критерій, який має безліч окремих визначень, що зво-

- дяться до особистої задоволеності працівника результатами своєї праці;
- мотивація – зацікавленість працівника у своїй діяльності та функціонуванні системи в цілому;
 - соціальна атмосфера – групове явище, що включає неформальні зусилля, єдність мети, спільність зобов'язань і відчуття належності до колективу, внаслідок чого формується моральний клімат у системі в цілому;
 - конфліктність/згуртованість – згуртованість персоналу системи, який відкрито й узгоджено взаємодіє та координує свою спільну діяльність. На противагу цьому, про конфліктність можна говорити як про показник поганої організації й неефективності взаємодії;
 - плинність кадрів – відносна кількість випадків добровільного звільнення членів персоналу з роботи за певний проміжок часу;
 - участь в управлінні – рівень, на якому окремі представники персоналу системи регіональної освіти беруть участь у роботі й прийнятті управлінських рішень;
 - особові якості керівника установи – рівень умінь і здібностей, які виявляє керівник установи освіти при вирішенні проблем взаємодії з іншими установами та який сприяє досягненню мети системи в цілому;
 - професійні якості керівника установи – загальний рівень кваліфікації (категорія, розряд, стаж) і компетентності керівника, що виявляється в здатності установи вирішувати свої функціональні завдання;
 - спрямованість на справу – оцінювання можливості оперативної реакції персоналу регіональної системи освіти на управлінське доручення як зсередини, так і ззовні.

У розробленні представлених нами критеріїв ми виходили з того, щоб вони: по-перше, були діагностичними; по-друге, точними; по-третє, кількісно вимірюваними. Інакше виникає неможливість використання їх в управлінській практиці.

IV. Висновки

Виходячи з аналізу різних позицій у розумінні суті проблеми, практика стратегічного управління регіональної системи освіти визначається нами як процес прогностичних, цілеспрямованих, прогресивних і взаємопов'язаних змін у структурах, механізмах і методах управління регіональної системи освіти, пов'язаних зі створенням перспективних можливостей підвищення інноваційної активності системи, максимального використання ресурсів для підвищення якості осві-

ти, професійного зростання управлінського персоналу.

Розроблення змісту стратегічного управління регіональної системи освіти складається з таких операцій: дослідження освітнього потенціалу регіону; аналіз природи запроваджуваної моделі стратегічного управління; опис очікуваного стану регіональної системи освіти; обґрунтування пріоритетних проблем і стратегій розвитку; вибір масштабів і логіки інноваційних перетворень; оцінювання ресурсів (кадрових, науково-методичних, інформаційних, демографічних, фінансово-економічних); розроблення критерійної бази ефективності стратегічного управління регіональною системою освіти.

Література

1. Артюх М. Особливості сучасного оновлення управління діяльністю районного відділу освіти / М. Артюх // Освіта і управління. – 2006. – Т. 9. – № 2. – С. 55–58.
2. Беззубко Л.В. Державне управління та державне регулювання в системі вищої освіти України / Л.В. Беззубко, Л.С. Соколова // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2008. – № 3. – С. 9–13.
3. Григанська С.В. Розробка заходів розвитку вищої освіти в Україні / С.В. Григанська // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2008. – № 2. – С. 50–54.
4. Драган І.О. Концепція управління освітою в Україні / І.О. Драган // Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво. – 2007. – № 4. – С. 73–76.
5. Заєць О.В. Основні завдання управління освітою / О.В. Заєць // Вища освіта України. – 2008. – № 2. – С. 52–61.
6. Кір'ян В.А. Держава і освіта: сутність стратегічного управління на етапі трансформації / В.А. Кір'ян, Г.А. Дмитренко, С.М. Мудрая // Економіка та держава. – 2006. – № 4. – С. 67–70.
7. Кухарчук П. Державно-громадське управління системою професійно-технічної освіти як науково-практична проблема / П. Кухарчук // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2008. – № 1. – С. 192–202.
8. Матвієнко П.В. Оцінка ефективності державного управління системою освіти та науки в регіонах України / П.В. Матвієнко // Економіка та держава. – 2007. – № 7. – С. 56–62.
9. Огаренко В.М. Наукові аспекти управління освітою / В.М. Огаренко // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2008. – № 2. – С. 149–158.

УДК 351.83:331.5.024.5

ДЕРЖАВНІ ПРОГРАМИ У СФЕРІ ЗАЙНЯТОСТІ МОЛОДІ В УКРАЇНІ (1990–2008 роки)

Хохрякова І.В.

здобувач Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

In the article measures in relation to an assistance to youth employment which are fastened in the state programs in the field of public youth policy and public policy of population employment are analysed.

Анотація

У статті проаналізовано заходи щодо сприяння зайнятості і працевлаштуванню молоді, які закріплені в державних програмах у сфері державної молодіжної політики та державної політики зайнятості населення.

Ключові слова

Зайнятість і працевлаштування молоді, комплексні програми зайнятості населення, цільова програма, загальнодержавна програма, заходи щодо сприяння зайнятості молоді, державна політика зайнятості населення, державна молодіжна політика, державна політика у сфері зайнятості молоді.

I. Вступ

Проблема забезпечення зайнятості і працевлаштування молоді є однією з найактуальніших для суспільства і держави, тому й визначає особливі завдання для державного регулювання в цій сфері. Одним з головних напрямів діяльності органів державного управління з питань політики зайнятості та молодіжної політики є її програмотворча складова, оскільки саме вона визначає основні завдання та напрями їх роботи у сфері зайнятості молоді.

До дослідження державних програм зверталися вчені та фахівці різних наукових галузей. Комплексним програмам зайнятості населення приділяли увагу дослідники в економічній сфері, зокрема С.М. Злупко, В.С. Васильченко, В.М. Петюх, М.Б. Махсма, учені в галузі юридичної науки, серед них Р.І. Шабанов. Ці науковці здійснювали аналіз згаданих документів з погляду державної політики зайнятості населення, оминаючи аспект працевлаштування молоді, наявний у програмах.

Дослідники та фахівці з питань молодіжної політики зверталися до дослідження державних програм у сфері як державної молодіжної політики, так і комплексних програм зайнятості населення. Зокрема, Є.І. Бородін у своїй монографії "Історія формування державної молодіжної політики в Україні

(1991–2004 рр.)" здійснює ґрунтовний аналіз історії розроблення та прийняття Загальнодержавної програми підтримки молоді на 2004–2008 рр. як одного з основних документів державної молодіжної політики, згадуючи проблему сприяння зайнятості молоді як складову цього документа [16, с. 93–112]. Цільову програму сприяння зайнятості молоді на 1994–1995 рр. автор розглядає як одну з ряду інших цільових програм у молодіжній сфері, розроблених і затверджених урядом [16, с. 323–325]. М.Ф. Головатий у праці "Соціологія молоді: курс лекцій" згадує практичний бік реалізації заходів щодо працевлаштування молоді, які передбачені Програмою зайнятості населення на 1997–2000 рр. [17, с. 57]. Проте саме комплексного дослідження заходів стосовно сприяння зайнятості і працевлаштування молоді, які закріплені в державних програмах у сфері державної молодіжної політики й державної політики зайнятості населення, поки що не здійснено.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати ряд комплексних загальнодержавної та цільової програм у сфері державної молодіжної політики і державної політики зайнятості населення з погляду приділення в них уваги питанню зайнятості і працевлаштування молоді.

III. Результати

Основоположним нормативним документом, що регламентує правові засади процесу розроблення, прийняття та виконання державних цільових програм, є Закон України "Про державні цільові програми" від 18.03.2004 р., у якому закріплені їх визначення, види та механізм розроблення, прийняття та виконання [1].

Згідно з документом, державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за термінами виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням. Державні цільові програми поділяються на два види: загальнодержавні програми економічного, науко-

во-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля – це програми, які охоплюють усю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади, та інші програми, метою яких є розв'язання окремих проблем розвитку економіки й суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки й адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки [1].

Ініціювати розроблення програми та громадське обговорення мають право Кабінет Міністрів України (далі – КМУ), центральні органи виконавчої влади та інші державні установи. Після проведення обговорення концепції програми КМУ розглядає її та після схвалення приймає рішення щодо розроблення проекту програми, визначає державних замовників та строки її виконання. Після проходження проектом програми державної експертизи загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля за поданням Кабінету Міністрів України затверджуються законом. Інші державні цільові програми за поданням державних замовників затверджуються КМУ [1].

Таким чином, державні цільові програми в Україні мають статус або закону України, або урядової програми, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України. Проте треба відзначити, що, незважаючи на чітко визначений та законодавчо закріплений механізм розроблення й виконання програм, на практиці державного управління існує певна плутанина з використанням терміна “програма”. Між вживанням понять, наприклад, “програма молодіжного центру праці”, “програма центрів соціальних служб для сім'ї, дітей і молоді”, “Державна програма зайнятості населення” існує суттєва різниця. Оскільки перші два поняття, які стосуються до діяльності різних установ і структур, громадських організацій і мають назву “програма”, насправді такими не є. Під такими документами слід розуміти план діяльності або систему відповідних заходів. Термін “програма” у сфері державного управління варто вживати тільки для документів, механізм розроблення й прийняття яких здійснюється виключно в межах сучасного національного законодавства.

Що стосується програм сприяння зайнятості молоді, то їх можна поділити на дві групи. До першої групи належать комплексні програми зайнятості, спрямовані на всі верстви населення, які частково регламентують питання зайнятості молоді. Другу становлять державні програми в молодіжній сфері, а саме: загальнодержавна програма підтримки молоді, де також приділена увага питанню працевлаштування молоді, цільова програма зайнятості молоді та Комплексні заходи Кабінету Міністрів України щодо реалізації державної молодіжної політики в Україні “Молодь України”.

Щодо першої групи програм, то вона є найчисленнішою, оскільки подібні документи приймалися майже кожен рік, починаючи з перших років незалежності України, і більшість з них торкається питання зайнятості молоді. Перш за все, зазначимо, що вже в першій Республіканській програмі зайнятості населення на 1991–1992 рр. проблемі зайнятості молоді приділялася увага. У тексті програми в Розділ IV “Забезпечення зайнятості громадян, які потребують соціального захисту” був включений окремий підпункт під назвою “Зайнятість молоді”. У цьому напрямі органи державного управління з питань зайнятості населення мали завдання “здійснювати першочергове працевлаштування молоді...; направляти в переважному порядку на професійну перепідготовку й підвищення кваліфікації молодих працівників як найперспективніших для задоволення кадрових потреб підприємств і організацій і забезпечення їх наступного працевлаштування” [14].

Перелічені завдання були розширені і конкретизовані у Державній програмі зайнятості населення на 1993 р., що була затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.1993 р. Так, у сфері профорієнтації та профпідготовки молодих громадян профільним центральним органам виконавчої влади та державним адміністраціям на місцях було поставлене завдання розробити і затвердити механізм заохочення підприємств у прийомі та професійній підготовці молоді на виробництві [2]. Крім того, у документі були окреслені такі напрями діяльності органів державного управління у сфері зайнятості молоді: розроблення спеціальних молодіжних програм громадських робіт, а також сприяння залученню молоді до участі в них у поєднанні з професійною підготовкою та створення в місті Києві центру професійної підготовки й орієнтації молоді, визначення щодо необхідності створення таких центрів у регіонах України [2].

Наголосимо, що до виконання цих завдань, крім органів державного управління з питань зайнятості населення, були долучені державні інституції з питань молодіжної політики, зокрема Фонд соціальної адаптації молоді. Цей факт є свідченням розуміння з боку уряду недостатньої ефективності існуючих форм і методів стосовно сприяння зайнятості молоді та необхідності координації дій і співпраці державних інституцій з питань політики зайнятості населення та молодіж-

ної політики з метою підвищення результативності діяльності держави в цій сфері.

Державна програма зайнятості населення на 1994 р., затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 23.02.1994 р., містить лише декілька згадок про молодь, пов'язаних з констатуванням факту ускладнення ситуації з працевлаштуванням учнівської молоді та молодих спеціалістів [3]. Такий підхід тільки на перший погляд видається дивним. Справа в тому, що в цьому самому році була прийнята Цільова програма сприяння зайнятості молоді на 1994–1995 рр., яка згадується й у тексті Державної програми зайнятості населення на 1994 р., де й були закріплені основні завдання й напрями роботи профільних державних інституцій у цій сфері [3].

Особливістю наступного підзаконного акта – Програми зайнятості населення на 1997–2000 рр. – є те, що в тексті самої програми, як і в попередньому документі, також тільки констатується факт складності проблеми працевлаштування молоді, яка шукає перше робоче місце, проте немає окреслених завдань органів державної влади, спрямованих на покращення ситуації [12]. На нашу думку, пояснення цьому пов'язане з тим, що Кабінет Міністрів України протягом терміну дії програми на кожен рік, починаючи з 1998 р., розробляв та затверджував своїми постановами плани дій на відповідний рік щодо реалізації Програми зайнятості населення.

Усього існує три постанови такого змісту (відповідно, в 1998, 1999 та 2000 рр.) [7–9]. У перших двох нормативних актах питанню працевлаштування молоді приділено недостатньо уваги: у 1998 р. закладено тільки завдання державним адміністраціям різних рівнів щодо здійснення постійного контролю над працевлаштуванням молоді, особливо випускників шкіл та інших навчальних закладів на заброньовані робочі місця [7]; у 1999 р. Міністерству освіти, Міністерству економіки, Міністерству праці та соціальної політики, а також Державній службі зайнятості було доручено провести аналіз працевлаштування випускників вищих та професійно-навчальних закладів по регіонах та навчальних закладах [8].

Окремі завдання ЦОВВ у сфері зайнятості молоді на 2000 р. заслуговують на увагу своїм інноваційним характером. Перш за все, Мінпраці, Міністерству освіти і науки України, Міністерству юстиції України було доручено розробити та затвердити рекомендації щодо визначення потреби в підготовці спеціалістів за держзамовленням з урахуванням потреб ринку праці. Аналогічне завдання стосувалося і сфери професійно-технічної освіти [9]. Ці заходи є першими у сфері сприяння зайнятості молоді, які спря-

мовані на вирішення саме проблеми дисбалансу між пропозицією ринку освітніх послуг та попитом ринку праці. Проте разом з тим викликає подив той факт, що від цього процесу на той період було усунуте молодіжне відомство.

Своє продовження перелічені заходи знайшли в програмі Державній зайнятості населення на 2001–2004 рр., яка є єдиною програмою подібного плану, що має статус Закону України. Це якісно новий документ, що дійсно відповідає вимогам свого часу й відображає розвиток не тільки нормативно-правової бази в цій сфері, а й є прикладом нового підходу до вирішення проблеми зайнятості населення взагалі й зайнятості молоді зокрема [5]. Від попередніх програм цей документ відрізняється тим, що в ньому приділяється увага формуванню професійно-освітнього потенціалу населення, зокрема молоді, як окремому напрямку. Основним завданням органів державного управління у цій сфері було визначено врівноваження пропозиції ринку освітніх послуг і попиту ринку праці.

У програмі було закріплено оптимізацію мережі навчальних закладів різного рівня та розширення переліку професій для підготовки спеціалістів і робітників відповідно до потреб економіки; удосконалення механізму формування державного замовлення в системі вищої та професійно-технічної освіти з метою забезпечення потреб економіки в спеціалістах і кваліфікованій робочій силі та соціальної підтримки вразливих верств населення; пошук важелів підвищення гнучкості функціонування ринку освітніх послуг і ринку праці в частині посилення збалансованості інтересів громадян, держави, роботодавців у питаннях зайнятості [5].

На окрему увагу заслуговує норма закону стосовно запровадження системи безперервного навчання, перепідготовки та підвищення кваліфікації економічно активного населення працездатного віку, що передбачає: професійну підготовку і професійну орієнтацію учнів загальноосвітніх навчальних закладів, орієнтовану на потреби регіональних ринків праці; єдину безперервну ступеневу професійно-технічну та вищу освіту; післядипломну освіту; професійне навчання на виробництві; професійну підготовку та перепідготовку безробітних [5].

Унікальність цієї норми полягає в тому, що період 2001–2004 рр. був початком запровадження підходу безперервного навчання у сфері зайнятості молоді на європейському рівні. Тому спроба втілення цього підходу в цей самий період на українському підґрунті, зокрема, його регламентація на законодавчому рівні, є значною заслугою тогочасного уряду. Проте на сьогодні лише окремі його елементи наявні в діяльності

державних інституцій, але відсутнє саме системне його впровадження на практиці.

На реалізацію Державної програми зайнятості населення на 2001–2004 рр. урядом також було розроблено та затверджено плани дій на відповідний рік. Автор не буде зупинятися на аналізі цих документів, оскільки загальні напрями були окреслені в програмі. Загалом треба зазначити, що саме ця програма, у якій приділена значна увага питанню забезпечення зайнятості і працевлаштування молоді, є прикладом дійсно різнопланової, виваженої та цілеспрямованої політики з боку держави в цій сфері.

Наступна Програма зайнятості населення на 2005 р., затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 12.08.2005 р., викликає подив у питанні приділення уваги саме працевлаштуванню молоді. У програмі міститься тільки одна згадка про молодь, а саме: доручення профільним міністерствам “розробити пропозиції щодо внесення до постанови Кабінету Міністрів України від 27.04.1998 р. змін з метою удосконалення порядку квотування і бронювання робочих місць та працевлаштування на них громадян, які не здатні на рівних умовах конкурувати на ринку праці, відповідно до Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення працевлаштування молоді” [13]. У програмі не передбачено інших завдань органам державного управління стосовно вирішення проблеми зайнятості молоді, і хоча, за даними Держкомстату України, рівень безробіття серед молоді за період 2002–2005 рр. у середньому скоротився на 4 в. п. ситуація на молодіжному сегменті загальнонаціонального ринку праці все ще потребувала постійної уваги з боку держави.

Програма зайнятості населення на 2005 р. є на сьогодні останньою з ряду подібних документів. Сьогодні в Україні діють постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Основних напрямів проведення державної політики зайнятості до 2009 року” від 5.07.2006 р. [6] та Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про затвердження плану дій щодо реалізації 2007–2008 роках Основних напрямів проведення державної політики зайнятості на період до 2009 року” від 13.04.2007 р. [10].

Ці два документи закріпили започатковану в Державній програмі зайнятості населення на 2001–2004 рр. орієнтацію державної політики у сфері зайнятості молоді на формування професійно-освітнього потенціалу молодих громадян та на подальше впровадження підходу безперервного навчання. Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Основних напрямів проведення державної політики зайнятості на період до 2009 року” визначені

основні завдання профільних органів державного управління на згаданий період у цій сфері, що стосуються: створення сприятливих правових, економічних, соціальних та організаційних засад для отримання молоддю професійних знань відповідно до потреб і можливостей особистості в здобутті освіти та ситуації на ринку праці; переорієнтації ринку освітніх послуг на потреби роботодавців; підвищення якості робочої сили; інтеграції професійної освіти в європейський простір [6].

Виконання цих завдань у 2007–2008 рр. передбачено за такими напрямками: проведення на підставі даних про вакантні посади та вільні робочі місця з метою створення відповідної бази даних для навчальних закладів моніторингу потреби роботодавців у робочій силі; підготовка пропозицій щодо доцільності створення міжгалузевого моніторингового центру забезпечення взаємодії навчальних закладів і роботодавців, ведення обліку потреби в робочій силі; активізація роботи щодо підвищення соціального статусу робітників і популяризації профільних робітничих професій пріоритетних галузей економіки [10].

Інноваційним характером відрізняються доручення уряду державним інституціям щодо обґрунтування державного замовлення на підготовку кадрів, запровадження системи тендерів на його розміщення; надання державної підтримки в підготовці спеціалістів за професіями, щодо яких утворився дефіцит на ринку праці; удосконалення порядку ліцензування освітніх послуг з метою оперативного реагування навчальних закладів і підприємств на потреби ринку праці; розроблення і впровадження ефективного механізму взаємодії навчальних закладів та роботодавців [10].

Крім того, чимало зусиль уряду спрямовано на вдосконалення нормативно-правової бази в цій сфері. Зокрема, КМУ видав доручення профільним міністерствам розробити й подати на розгляд уряду ряд проектів законодавчих актів, а саме: проект постанови “Про затвердження порядку формування державного замовлення на підготовку фахівців, науково-педагогічних та робітничих кадрів”; проект постанови “Про затвердження Державного переліку професій з підготовки (перепідготовки, підвищення кваліфікації) робітників у професійно-технічних навчальних закладах”, проекти актів про затвердження переліків спеціальностей для підготовки фахівців за освітньо-кваліфікаційним рівнем молодшого спеціаліста та освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра; з урахуванням досвіду розвинутих європейських держав проект Закону України “Про професійний розвиток персоналу на виробництві” [10].

Ще одним позитивним моментом цих нормативних актів є закріплене на законодавчому рівні залучення до процесу здійснення вказаних напрямів соціальних партнерів в особах організацій роботодавців і профспілок, що є свідченням чергової спроби уряду впровадити на українському підґрунті міжнародні підходи до вироблення і здійснення державної політики у сфері зайнятості молоді. Проте поруч із цим участь системи установ з питань державної молодіжної політики в цьому процесі вкотре не закріплена.

Таким чином, вищепроаналізовані два документи задекларували якісно новий рівень державної політики у сфері зайнятості молоді, проте через політичну нестабільність у державі протягом останніх двох років більшість із закладених напрямів її здійснення залишились нереалізованими. На сьогодні не прийнято жодного з передбачуваних документів, більшість з визначених завдань не знайшли відображення в пріоритетах діяльності як профільних міністерств, так і підпорядкованих інституцій.

Отже, проведений аналіз державних програм зайнятості населення дає змогу зробити висновок про поступовий розвиток та вдосконалення напрямів. Особливо показовим є факт, що в основу останніх документів з питань зайнятості населення, які пов'язані з програмотворчою діяльністю органів державного управління, покладені загальноєвропейські підходи, які не знайшли своє відображення в інших нормативних актах. Проте більшість із закріплених положень у програмних документах є декларативними, оскільки на цьому етапі практичні механізми їх впровадження не розроблені.

Як було вже зазначено, другу групу державних програм становлять документи у сфері державної молодіжної політики. До розряду урядових програм у цій сфері, ураховуючи історію її прийняття, детально описану Є. Бородінім [16, с. 93–100], можна зарахувати й Комплексні заходи Кабінету Міністрів України щодо реалізації державної молодіжної політики в Україні (“Молодь України”) [11]. Акт містить частину, яка присвячена розвитку трудової активності та забезпеченню зайнятості молоді, у якій було закріплено ряд інноваційних завдань органам державного управління в цій сфері. Причому одразу зазначимо, що в першій суто молодіжній програмі до виконання цих завдань долучалися як ЦОБВ з питань молодіжної політики та освіти і науки, так і Мінпраці.

Вищезгаданим органам державного управління було доручено сприяти створенню в установленому порядку недержавних служб зайнятості, що допомагатимуть у постійному і тимчасовому працевлаштуванню молоді [11]. Взагалі в нормативних актах

стосовно сприяння зайнятості молоді це є перша згадка стосовно недержавних служб зайнятості. Крім того, органи державної влади мали створити інноваційну форму забезпечення вторинної молоді, яка навчається, а саме: учнівських кооперативів з випуску товарів народного споживання й надання послуг у міжшкільних навчально-виробничих комбінатах, школах та професійно-технічних навчальних закладах [11]. Подібна форма сприяння вторинній зайнятості молоді була передбачена тільки в цьому документі й не знайшла свого подальшого розвитку в інших нормативних актах.

Питання професійно-технічної освіти як запоруки подальшого працевлаштування молоді хвилювало уряд уже тоді. У цьому напрямі органам державного управління було доручено розробити державний перелік професій для підготовки кваліфікованих робітників у професійно-технічних навчальних закладах [11]. Таким чином, перша молодіжна програма разом з іншими напрямками була спрямована на розв'язання проблеми зайнятості молоді, проте комплексні заходи, які були передбачені в цій сфері, були досить узагальненими.

Наступним важливим кроком органів державної влади у сфері молодіжної політики стало прийняття Загальнодержавної програми підтримки молоді на 2004–2008 рр., яка була затверджена Законом України від 18.11.2003 р. [4]. Документ також містить окрему частину під назвою: “Забезпечення зайнятості та розвиток підприємницької діяльності молоді”. Треба зазначити, що порівняно з програмами сприяння зайнятості населення, у цій програмі закріплені як заходи, які перекликаються з тими, що передбачені державною політикою зайнятості населення, так і нові, більш різнопланові.

Згідно з програмою центральні та місцеві органи виконавчої влади були зобов'язані забезпечити своєчасне і якісне виконання передбачених завдань у цій сфері: стимулювання програм підтримки молодіжних центрів праці, бізнес-центрів, бізнес-інкубаторів, створення у вищих навчальних закладах підрозділів з працевлаштування студентів та випускників; створення умов для праці студентської молоді без відриву від навчального процесу; нормативно-правове, фінансове та організаційне забезпечення вторинної зайнятості молоді, діяльності молодіжних трудових загонів; інформаційне та правове забезпечення молоді, яка здійснює трудову міграцію за межі України; підтримка програм молодіжних громадських організацій та їх спілок, спрямованих на вирішення проблем зайнятості молоді та реалізацію її підприємницьких ініціатив [4]. Тобто в Загальнодержавну програму підтримки молоді на 2004–2008 рр. включено напрями, які

охоплюють майже всі аспекти проблеми зайнятості молоді, чого немає в державних програмах зайнятості населення.

Згадувана нами Цільова програма сприяння зайнятості молоді на 1994–1995 рр. є поки що єдиною саме цільовою програмою в цій сфері. Метою програми є створення соціально-економічних, організаційних і правових умов та гарантій для реалізації права працездатних молодих громадян на працю, посилення їх соціального захисту від безробіття. Основне завдання документа – формування державної політики у сфері зайнятості молоді, що, зокрема, передбачає: стримування збільшення безробіття серед молоді через збереження існуючих і створення нових робочих місць; максимальне працевлаштування незайнятої молоді, зокрема, надання першого робочого місця тим, хто щойно включається в трудовий процес, задоволення попиту на вторинну зайнятість молоді, яка навчається; підвищення конкурентоспроможності молоді на ринку праці, розширення можливостей для її професійної орієнтації, підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації; збереження трудового потенціалу молоді та підвищення її трудової й підприємницької активності, сприяння збереженню інтелектуального потенціалу нації [15].

Як основні напрями сприяння зайнятості молоді в програмі виділялися такі: сприяння працевлаштуванню незайнятої молоді, забезпечення зайнятості окремих категорій молоді, сприяння територіальній мобільності молоді, організація оплачуваних громадських робіт, професійна підготовка та перепідготовка незайнятої молоді, оптимізація структури професійного навчання молоді, збільшення обсягів професійної підготовки молоді, надання молоді допомоги у виборі професії тощо [15].

Хоча треба зазначити, що фахівці в молодіжній сфері вже на момент прийняття документа визначали наявність проблем. Наприклад, Ю. Шайгородський стверджував, що Цільова програма сприяння зайнятості молоді на 1994–1995 рр. “не орієнтує відповідні міністерства та відомства на роботу з психологічної адаптації молодої людини до нового соціального статусу – безробітного, до змін на ринку праці” [18]. З одного боку, на думку автора, це зауваження можна вважати слушним, проте враховуючи той факт, що програма була прийнята в 1994 р., тобто майже на самому початку становлення незалежної української держави, цей недолік є незначним і ніяк не знижує її соціального значення.

Дивує той факт, що після прийняття цієї програми подібну практику було призупинено. Адже сучасна ситуація на молодіжному сегменті ринку праці досі викликає занепо-

коєння, хоча певні зрушення в позитивний бік все ж таки спостерігаються. Крім того, питання розроблення і прийняття саме цільової програми у сфері зайнятості молоді є особливо актуальним сьогодні, коли Україна обрала шлях до євроінтеграції. Адже практика багатьох європейських країн показує, що цей напрям є результативним.

IV. Висновки

Отже, аналіз державних та цільових програм, які повністю або частково присвячені питанню сприяння зайнятості і працевлаштування молоді, показав, що протягом усього часу існування незалежної України в цій сфері було накопичено певний досвід. Ці програми є ще одним свідченням того, що державна політика у сфері зайнятості молоді як складова державної молодіжної політики та державної політики зайнятості населення поєднує в собі заходи обох цих напрямів. Основним недоліком проаналізованих документів, на думку автора, є декларативність значної частини напрямів, закріплених у сфері працевлаштування молоді, та певна одноманітність закріплених форм і методів державної політики у сфері зайнятості молоді.

Автор уже наголошував на необхідності створення цільової програми сприяння зайнятості молоді. На наш погляд, прийняття державної цільової програми сприяння зайнятості всіх категорій молоді на основі єдиного нормативного акта, який визначитиме правові, економічні, соціальні, організаційні чинники та втілюватиме в собі методику й основні засади здійснення державної політики у сфері зайнятості молоді, дасть змогу впровадити в Україні саме системний підхід до вироблення та реалізації цієї політики.

Під час розроблення цієї програми необхідно застосовувати якісно новий підхід, щоб уникнути ситуації, яка спіткала Закон України “Про забезпечення молоді, яка отримала вищу або професійну освіту, першим робочим місцем з наданням дотації роботодавцю”, а саме відсутність фінансування протягом двох років. В основу подібного документа необхідно покласти науково розроблені та обґрунтовані методики прогнозування рівня молодіжного безробіття на період до п'яти років, визначення загальної потреби в робочих місцях, складання генеральної схеми створення робочих місць по галузях та регіонах, встановлення галузевих і регіональних пріоритетів при створенні та збереженні робочих місць, визначення обсягів навчання молоді за кошти фізичних і юридичних осіб тощо.

Ураховуючи той факт, що основною проблемою на молодіжному сегменті ринку праці є працевлаштування випускників навчальних закладів, доцільним є включення в

програму окремого підрозділу, у якому передбачені заходи у цьому напрямі. До розроблення та реалізації програми доцільно долучити Міністерство освіти і науки України з метою визначення ефективних шляхів орієнтації системи освіти на потреби ринку праці; подальшого реформування системи професійно-технічної освіти з метою задоволення попиту роботодавців на робітничі професії; регулювання механізму державного замовлення відповідно до тенденцій та вимог ринку праці. І саме в цьому напрямі варто розробити практичні механізми впровадження підходу безперервного навчання. У зв'язку із цим необхідним є узагальнення стандартів професійно-технічної та вищої освіти й узгодження їх з нормативними документами у сфері праці (класифікаторами професій та посад, кваліфікаційними характеристиками професій тощо).

Крім того, уряду необхідно посилити контроль над виконанням передбачених у програмних документах заходів. Особливо це стосується розроблення і прийняття перелічених у Розпорядженні КМУ "Про затвердження плану дій щодо реалізації 2007–2008 рр. Основних напрямів проведення державної політики зайнятості на період до 2009 року" нормативних документів та розробки методик щодо їх впровадження в життя.

Особливим моментом у програмі має стати питання чіткого розподілу функцій і повноважень державних інституцій, які будуть втілювати її у життя. На нашу думку, розроблення програми та її реалізація мають належати до повноважень Міністерства в справах сім'ї, молоді та спорту. Проте молодіжне відомство повинне координувати свої дії з Міністерством освіти і науки України та Міністерством праці та соціальної політики України в питаннях, які входять до компетенції цих відомств. Також у програмі необхідно чітко прописати механізм співпраці молодіжного відомства та Державної служби зайнятості, центрів зайнятості і молодіжних центрів праці. До реалізації документа також є доцільним долучити центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді з урахуванням накопиченого досвіду названими структурами у цій сфері та громадські організації.

Що стосується залучення соціальних партнерів і громадських організацій до процесу вироблення та реалізації державної політики у сфері зайнятості молоді, то органам державної влади необхідно активізувати зусилля в цьому напрямі. Адже в Україні така співпраця сьогодні має більше декларативний, ніж практичний характер. А міжнародна спільнота визначає цей напрям як один з пріоритетних у своїй діяльності. У цьому аспекті з метою залучення соціаль-

них партнерів та громадських організацій у процес вироблення та реалізації державної політики у сфері зайнятості молоді, демократизації процесів вироблення рішень на національному рівні пропонується створити громадську раду при Міністерстві України у справах сім'ї, молоді та спорту.

Література

1. Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.2004 р. № 1621-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon1.rada.gov.ua.
2. Про Державну програму зайнятості населення на 1993 рік: постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.1993 р. № 172 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon1.rada.gov.ua.
3. Про Державну програму зайнятості населення на 1994 рік: постанова Кабінету Міністрів України від 23.02.1994 р. № 120 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon1.rada.gov.ua.
4. Про Загальнодержавну програму підтримки молоді на 2004–2008 роки: Закон України від 18.11.2003 р. № 2353-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon1.rada.gov.ua.
5. Про затвердження Державної програми зайнятості населення на 2001–2004 роки: Закон України від 7.03.2002 р. № 1376-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon1.rada.gov.ua.
6. Про затвердження Основних напрямів проведення державної політики зайнятості на період до 2009 року: постанова Кабінету Міністрів України від 5.07.2006 р. № 922 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon1.rada.gov.ua.
7. Про затвердження плану дій на 1998 рік щодо реалізації Програми зайнятості населення та кошторису витрат державного фонду сприяння зайнятості населення на 1998 рік: постанова Кабінету Міністрів України від 2.03.1998 р. № 262 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon1.rada.gov.ua.
8. Про затвердження плану дій на 1999 рік щодо реалізації Програми зайнятості населення та кошторису витрат державного фонду сприяння зайнятості населення на 1999 рік: постанова Кабінету Міністрів України від 22.02.1999 р. № 257 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon1.rada.gov.ua.
9. Про затвердження плану дій на 2000 рік щодо реалізації Програми зайнятості населення на 1997–2000 роки та основних напрямів використання коштів державного фонду сприяння зайнятості населення на 2000 рік: постанова Кабінету Міністрів України від 21.06.2000 р. № 1007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon1.rada.gov.ua.

10. Про затвердження плану дій щодо реалізації в 2007–2008 роках Основних напрямів проведення державної політики зайнятості на період до 2009 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.04.2007 р. № 156-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon1.rada.gov.ua.
11. Про Комплексні заходи Кабінету Міністрів України щодо реалізації державної молодіжної політики в Україні (“Молодь України”): постанова Кабінету Міністрів України від 20.03.1998 р. № 348 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon1.rada.gov.ua.
12. Про Програму зайнятості населення на 1997–2000 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 31.12.1996 р. № 1591 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon1.rada.gov.ua.
13. Про Програму зайнятості населення на 2005 рік: постанова Кабінету Міністрів України від 12.08.2005 р. № 744 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon1.rada.gov.ua.
14. Про Республіканську програму зайнятості населення на 1991–1992 роки: постанова Кабінету Міністрів УРСР від 24.06.1991 р. № 49 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon1.rada.gov.ua.
15. Про Цільову державну програму сприяння зайнятості молоді на 1994–1995 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 31.05.1994 р. № 343 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon1.rada.gov.ua.
16. Бородін Є.І. Історія формування державної молодіжної політики в Україні (1991–2004 рр.): монографія / Є.І. Бородін. – Д.: Герда, 2006. – 472 с.
17. Головатий Н.Ф. Соціологія молоді: курс лекцій / Н.Ф. Головатий. – К.: МАУП, 2003. – 224 с.
18. Соціальні служби для молоді: (теорія, методика і організація роботи): зб. метод. матеріалів. – К.: УкрНДІ з проблем молоді, 1992. – 201 с.

УДК 35.078.3

РОЗВИТОК І ОРГАНІЗАЦІЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН УКРАЇНИ

Цимбаленко Я.Ю.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The author analyses a becoming of plenary powers of public authorities in the field of financial control, features of his realization by the organs of financial control as organs of power of the special jurisdiction in the field of interbudgetary relations in the article.

Анотація

У статті проаналізовано становлення повноважень органів державної влади у сфері фінансового контролю, особливості його здійснення органами фінансового контролю як органами влади спеціальної компетенції у сфері міжбюджетних відносин.

Ключові слова

Фінансовий контроль, міжбюджетні відносини, бюджет, повноваження, борг, касове виконання, органи державної влади.

І. Вступ

Міжбюджетні відносини є різновидом бюджетних відносин між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо розподілу прибутків і видатків між бюджетами по рівнях бюджетної системи, а також подальшого перерозподілу прибутків і видатків між ланками бюджетної системи. Пошук оптимального варіан-

та регулювання міжбюджетних відносин уже довгий час є об'єктом дослідження фахівців: учених юристів-фінансистів Г.В. Петрової, Т.В. Конюхової, А.Д. Селюкова та інших. Загальним питанням організації та здійснення фінансового контролю присвячують свої праці Л.А. Савченко, О.Ю. Грачова та інші. Але одному з основних елементів регулювання міжбюджетних відносин – фінансовому контролю у цій сфері належної уваги на сьогодні не приділяється.

Чинне законодавство та сучасна вітчизняна наука не виділяють фінансовий контроль у сфері міжбюджетних відносин в окремий вид чи, можливо, підвид фінансового контролю. Його організація та здійснення відбуваються в межах загального фінансового, а швидше бюджетного контролю. Однак фінансовий контроль у сфері міжбюджетних відносин має свою характерну для нього специфіку, яка визначена існуючим механізмом міжбюджетних відносин. При цьому фінансовому контролю у сфері міжбюджетних відносин притаманні проблеми правового регулювання як фінансового контролю, так і міжбюджетних відносин, які, частково синтезуючись, становлять окрему

групу питань щодо вдосконалення механізму здійснення міжбюджетного фінансового контролю.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати становлення повноважень органів державної влади у сфері фінансового контролю, особливості його здійснення органами фінансового контролю як органами влади спеціальної компетенції у сфері міжбюджетних відносин.

III. Результати

З моменту проголошення незалежності України одночасно з процесом державотворення та переходом до ринкових відносин відбувалося становлення нової бюджетної системи та системи фінансового контролю. Усі фінансові інститути, що дісталися Україні в спадщину після розпаду Союзу РСР, являли собою окремі та недосконалі елементи фінансової системи колишньої тоталітарної держави [9, с. 11].

За часів існування радянської держави Міністерство фінансів УРСР виконувало обмежені функції й діяло під жорстким контролем Міністерства фінансів СРСР. Водночас після проголошення незалежності України перед молодого країною постала проблема створення принципово нового фінансового відомства, що забезпечило б як розроблення, так і здійснення фінансової політики держави. Процес становлення такого відомства протягом 1991–1996 рр. був суперечливим, оскільки здійснювався без розроблення Концепції розвитку Міністерства фінансів України, повного усвідомлення його ключової ролі в системі виконавчої влади [8, с. 28–29].

Закон УРСР “Про бюджетну систему УРСР” від 5.12.1990 р. визначив основні положення та принципи бюджетного устрою держави, повноваження суб’єктів бюджетних відносин у бюджетному процесі. Згідно з цим Законом, бюджети всіх рівнів мали власні дохідні джерела, а також право визначати напрями їх використання, що повинно забезпечувати самостійність цих бюджетів [3].

Згідно з положенням про Міністерство фінансів України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 27.02.1993 р. № 147, Міністерство фінансів є центральним органом виконавчої влади з управління фінансами, а отже, з контролю за рухом та витрачанням державних фінансових коштів. Міністерство фінансів України здійснює контроль за виконанням державного бюджету, за дотриманням установами Національного банку України, комерційними банками касового виконання державного бюджету по прибутках, виконує інші функції. Щодо міжбюджетних відносин, то в зазначеному нормативному акті записано, що Міністерство фінансів проводить в установленому порядку взаємні розрахунки державного бюджету

з бюджетами Республіки Крим, областей міст Київ і Севастополь, а також розробляє порядок надання з державного бюджету субвенцій, дотацій, субсидій. На жаль, про здійснення контролю у сфері міжбюджетних відносин тут не йдеться.

На базі Контрольно-ревізійного управління Міністерства фінансів та його підрозділів на місцях у 1993 р. була створена державна контрольно-ревізійна служба, головним завданням якої відповідно до ст. 2 Закону “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні” від 26.01.1993 р., є здійснення контролю за витрачанням коштів і матеріальних цінностей, їх збереженням, станом, достовірністю бухгалтерського обліку і звітності в міністерствах, відомствах, державних комітетах, державних фондах, бюджетних установах, а також на підприємствах і в організаціях, які отримують кошти з бюджетів усіх рівнів і державних валютних фондів, розроблення пропозицій щодо усунення виявлених недоліків і порушень та запобігання їм у подальшому [5]. Хоча Державна контрольно-ревізійна служба є одним з основних контрольних органів, але зі змісту Закону, на підставі якого вона діє, можна зробити висновок, що її не віднесено до суб’єктів, які здійснюють контроль у сфері міжбюджетних відносин.

З прийняттям Закону України про внесення змін та доповнень до Закону УРСР “Про бюджетну систему України” від 29.06.1995 р. набирає нового змісту, принципів і напрямів розвитку бюджетна політика. названим Законом було визначено бюджетний устрій та бюджетну систему України, повноваження, роль і завдання органів влади та управління у бюджетному процесі, окреслено межі функціонування всіх ланок бюджетної системи в частині закріплення доходів і розмежування видатків, закріплено принцип самостійності бюджетів при збереженні принципу єдності в побудові бюджетної системи [4]. Головною проблемою залишилося визначення оптимальних меж функціонування бюджетів усіх рівнів і забезпечення їх якісного і ритмічного виконання при збереженні провідної ролі Державного бюджету України [13, с. 9]. Закон містив окрему статтю “Контроль за виконанням бюджету та використанням коштів позабюджетних фондів, створених за участю органів виконавчої влади”, у якій зазначалося, що в разі якщо субвенції, виділені бюджету нижчого територіального рівня, не витрачено у встановлений строк або вони витрачаються не за цільовим призначенням, субсидювання припиняється, а виділені кошти підлягають поверненню до бюджету, з якого їх було отримано. Як видно, у сфері міжбюджетних відносин все ж таки існував контроль. Але, на жаль, нечітке ви-

значення його суб'єктів, об'єктів призводило до неналежного здійснення.

У 1995 р. відповідно до Указу Президента України "Про Державне казначейство України" від 27.04.1995 р. № 335 при Міністерстві фінансів України утворено Державне казначейство України. Постановою Кабінету Міністрів України від 31.07.1995 р. затверджено Положення "Про Державне казначейство України", у якому визначено, що Державне казначейство є системою органів державної виконавчої влади й діє при Міністерстві фінансів України. Основним завданням цієї системи є організація роботи з управління наявними коштами Державного бюджету України та контролю за його виконанням, розподіл між бюджетами, що входять до складу бюджетної системи України, загальнодержавних податків і зборів за нормативами, затвердженими в установленому порядку, управління державними внутрішніми та зовнішніми боргами, ведення обліку касового виконання Державного бюджету України та складання звітності, розроблення нормативно-методичних документів щодо бухгалтерського обліку і звітності виконання бюджетів. Саме Державне казначейство відіграє основну роль у здійсненні обліку та контролю за розподілом регуляторних доходів між відповідними рівнями бюджетної системи, тому можна вважати його одним із основних суб'єктів контролю у сфері міжбюджетних відносин, або інакше – міжбюджетного контролю.

Прийнята 28.06.1996 р. Конституція України закріпила загальні положення побудови бюджетної системи держави та загальні положення здійснення фінансового контролю вищими державними органами [1].

Бюджетний кодекс визначив нові засади бюджетного процесу та міжбюджетних відносин. Уперше законодавцем було закріплено саме поняття міжбюджетних відносин [2]. Багато недоліків з організації міжбюджетних відносин 1990-х рр. усунено положеннями цього нормативного акта. Крім того, цей законодавчий акт містить перелік законодавчих і виконавчих органів влади, що здійснюють контроль за дотриманням бюджетного законодавства, а також передбачає відповідальність за бюджетні правопорушення.

Орган законодавчої влади відіграє основну роль в організації державного фінансового контролю у сфері міжбюджетних відносин. Такий контроль, відповідно до Конституції, має назву парламентського. Згідно зі ст. 85 Конституції України, до повноважень Верховної Ради України належить затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього; контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішень щодо звіту про його виконан-

ня, а також прийняття законів, виключно якими встановлюються: Державний бюджет України та бюджетна система України, система оподаткування, податки та збори, основи утворення й функціонування фінансового, грошового й інвестиційного ринків тощо [12, с. 102]. На пленарних засіданнях Верховної Ради України безпосередньо відбуваються парламентські слухання з питань бюджетної політики на наступний бюджетний період. Отже, можна говорити про здійснення фінансового контролю Верховною Радою України, оскільки проект основних напрямів бюджетної політики, який обговорюється в парламенті, містить пропозиції Кабінету Міністрів України щодо взаємовідносин Державного бюджету України з місцевими бюджетами в наступному бюджетному періоді. Неналежне здійснення такого попереднього контролю може призвести до суттєвих порушень у сфері міжбюджетних відносин і, відповідно, негативно позначитися на здійсненні фінансового контролю в подальшому.

Відповідними функціями у сфері фінансового контролю наділений Президент України, який як глава держави реалізує їх під час підписання прийнятих Верховною Радою законів про здійснення фінансової діяльності держави. При цьому він наділений правом вето щодо прийнятих законів, призначає міністра фінансів, має право скасування актів Кабінету Міністрів України та актів Кабінету Міністрів Автономної Республіки Крим. До контрольних повноважень Президента потрібно віднести безпосереднє здійснення фінансового контролю, участь в утворенні інституцій, що його здійснюють, та створення фінансово-контрольних норм, які містяться в указах та розпорядженнях [15, с. 113]. Звичайно, його роль у здійсненні міжбюджетного контролю визначено лише загальними фразами й не конкретизовано.

Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі виконавчої влади здійснює фінансовий контроль безпосередньо в процесі виконання покладених на нього повноважень із забезпечення фінансової політики держави, а при цьому, відповідно до ст. 116 Конституції, розробляє проект закону про Державний бюджет України та забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді звіт про його виконання, а також спрямовує та координує роботу міністерств, інших органів державної влади. Міністерство фінансів наділено також контрольними повноваженнями у сфері міжбюджетних відносин. Так, під час розгляду та доопрацювання проекту закону про Державний бюджет ним можуть бути змінені показники обсягів міжбюджетних трансфертів. У цьому випадку Кабінет Міністрів України має

подати розрахунки з відповідним обґрунтуванням. На жаль, у Бюджетному кодексі України не вказано, яку відповідальність нести цей орган за неправильне проведення таких розрахунків.

Особливим органом фінансового контролю є Рахункова палата. Відповідно до ст. 1 Закону України "Про Рахункову палату", Рахункова палата є постійно діючим органом контролю, який підпорядкований та підзвітний Верховній Раді України [7]. Вона здійснює свою діяльність самостійно, незалежно від інших органів держави. До завдань Рахункової палати належать: організація та здійснення контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України, витрачанням бюджетних коштів, у тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів, за обсягом, структурою та їх цільовим призначенням; здійснення контролю за утворенням і погашенням внутрішнього та зовнішнього боргу України, визначення ефективності та доцільності видатків державних коштів, валютних та кредитно-фінансових ресурсів; контроль за фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та національно-культурного розвитку, охорони довкілля; контроль за дотриманням законності щодо надання Україною позик та економічної допомоги іноземним державам, міжнародним організаціям, передбачених у Державному бюджеті України; контроль за законністю та своєчасністю руху коштів Державного бюджету України в установах Національного банку України та уповноважених банках; аналіз установлених відхилень від показників Державного бюджету України та підготовка пропозицій щодо їх усунення, а також про вдосконалення бюджетного процесу в цілому; регулярне інформування Верховної Ради України, її комітетів про хід виконання Державного бюджету України, про результати здійснення інших контрольних функцій; виконання інших завдань, передбачених для Рахункової палати чинним законодавством України. Оскільки Рахункова палата є одним з основних органів державного фінансового контролю, то вона відіграє важливу роль і при здійсненні міжбюджетного контролю.

Право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України або місцевого самоврядування закріплене в XI Розділі Конституції України. Так, у ст. 143 Конституції України вказано, що районні та обласні бюджети повинні формуватись із коштів державного бюджету для їх подальшого перерозподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спі-

льних соціально-економічних і культурних програм. У свою чергу, зазначено, що контролюють їх виконання обласні та районні ради, але порядок передачі цих коштів у Конституції не визначено. Звичайно, у Конституції важко все врегулювати. Це має бути зазначено в спеціальних нормативних актах.

Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правовий статус і відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування [6]. Так, у ст. 63 зазначено, що доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом джерел та закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Однак цей Закон, що, до речі, був прийнятий у 1997 р., на той час не містив чіткого розподілу бюджетних повноважень, проте без нього важко побудувати систему розподілу бюджетних ресурсів [16, с. 18].

Усі прогалини нормативних актів повинен був виправити Бюджетний кодекс України від 2001 р. Але, на жаль, вказані в ньому міжбюджетні відносини як сфера контролю конкретно не зазначені.

IV. Висновки

Отже, у вищевказаних нормативно-правових актах, які закріплюють правовий статус органів, що здійснюють фінансовий контроль, також не міститься завдань щодо здійснення контролю у сфері міжбюджетних відносин. На сьогодні немає жодного нормативно-правового акта, який би визначав основні завдання міжбюджетного контролю, особливості його здійснення, коло суб'єктів, серед повноважень яких наявне здійснення фінансового контролю саме у сфері міжбюджетних відносин. Унаслідок цього значна частина суспільних відносин, що складаються в процесі здійснення міжбюджетних відносин, залишається без належної уваги з боку органів фінансового контролю. Але місце, яке займають міжбюджетні відносини в системі бюджетних відносин, обсяги коштів, що рухаються в процесі їх здійснення, вимагають зосередження уваги законодавця саме на контролі в цій сфері.

Література

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. — К. : Преса України, 1997. — 80 с.
2. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 37–38.
3. Про бюджетну систему УРСР: Закон УРСР від 05.12.90 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 1. — Ст. 1.

4. Про внесення змін і доповнень до Закону УРСР "Про бюджетну систему України": Закон України від 29.06.95 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 26. – Ст. 195.
5. Про державну контрольно-ревізійну службу: Закон України від 26.01.03 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 110.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 27.05.97 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170 (з наступними змінами і доповненнями).
7. Про Рахункову палату: Закон України від 11.07.96 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 (з наступними змінами і доповненнями).
8. Концепція розвитку Міністерства фінансів України // Фінанси України. – 1997. – № 3. – С. 28–29.
9. Василик О.Д. Фінансова система України / О.Д. Василик // Фінанси України. – 1995. – № 1. – С. 11.
10. Грачева О.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля / О.Ю. Грачева. – М. : Юриспруденция, 2000. – 192 с.
11. Корчинський В.Є. Реалізація принципів вирівнювання та економічної ефективності при організації міжбюджетних відносин / В.Є. Корчинський, С.Ю. Колодій // Фінанси України. – 2004. – № 2. – С. 84–93.
12. Кузьменко О. Проблеми співвідношення компетенції парламенту і Рахункової палати у контрольно-бюджетній сфері / О. Кузьменко // Право України. – 2001. – № 4. – С. 101–105.
13. Огонь Ц.Г. Фінансова політика і доходи бюджету України / Ц.Г. Огонь // Фінанси України. – 1996. – № 8. – С. 5–22.
14. Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации / [под ред. канд. юрид. наук. Г.В. Петровой]. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. – 835 с.
15. Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : монографія / Л.А. Савченко. – Ірпінь : Академія державної податкової служби України, 2001. – 407 с.
16. Сидорова Н.В. Теоретичні основи бюджетного права : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук / Н.В. Сидорова. – К., 1998. – С. 24.
17. Селюков А.Д. Правовое регулирование бюджетных отношений: теория и практика: монография / А.Д. Селюков. – М. : МГСА, 2002. – 202 с.

УДК 351.851(477)

УДОСКОНАЛЕННЯ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

Шевченко С.О.

кандидат педагогічних наук, доцент

докторант Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

Problems of licensing the higher educational state institutions are considered in the article from the state administrative attitudes. There are contradictions of current legislation, necessity of systematic improvement of criterions of licensing procedure, unwrought expansion of the net of separated branches and sub-units of the higher educational institutions, displays of corruption in the system of higher school among them. The necessity of the improvement of licensing the higher school by the use of its joining to the public administration machinery of the management of higher educational quality is proved.

Анотація

У статті з державно-управлінських позицій розглядаються проблеми ліцензування вищих навчальних закладів держави. Серед

них – суперечності чинного законодавства, необхідність системного вдосконалення критеріїв, за якими здійснюється процедура ліцензування, необґрунтоване розширення мережі відокремлених філій та підрозділів вищих навчальних закладів, корупційні прояви в системі вищої школи. Доводиться необхідність удосконалення процедури ліцензування вищої школи шляхом включення її до державно-громадського механізму управління якістю вищої освіти.

Ключові слова

Процедура ліцензування вищих навчальних закладів, якість вищої освіти, державно-громадський механізм управління якістю вищої освіти.

І. Вступ

Пріоритетами сучасного стану розвитку світового суспільства визнані якість вищої

освіти, трансформація процесу формування громадянина країни в процес формування громадянина світу. Сьогодні в державно-управлінській діяльності бракує розуміння цієї необхідності, хоча більшість процесів розвитку суспільства мають нелінійний характер і проходять у невизначеному, непевному стані, підпорядковуються законам самоорганізації. Тому саме якість вищої освіти має стати тією базовою компонентою, яка гарантуватиме довіру між державами, студентами, роботодавцями й забезпечуватиме мобільність кваліфікацій та привабливість у європейському просторі вищої освіти [7].

Питання щодо зміни пріоритетів у вищій освіті вимагає певних цілісних трансформацій і модернізації структури управління нею, процесуальних і технологічних функцій управління, критеріїв оцінювання результатів тощо. Вітчизняні наукові дослідження в галузі філософії, педагогіки, державного управління все більше формують обриси вирішення цієї складної проблеми на основі збереження фундаментальності та науковості національної вищої освіти, її принципових властивостей, її відповідності актуальним сьогодні і перспективним в майбутньому потребам особистості, держави та суспільства. Зрозуміло, що відповідальність за досягнення цієї мети мають узяти на себе всі суб'єкти освітнього процесу: чиновники, керівники вищих навчальних закладів (ВНЗ), учені, викладачі, студенти.

Черговим кроком України на шляху до якості вищої освіти є її входження в 2008 р. до Європейського реєстру забезпечення якості (ЄРЗЯ – EQAR) в Брюсселі (Бельгія), який було засновано в травні 2007 р. на саміті в Лондоні (відповідно до норм і стандартів забезпечення якості вищої освіти, затверджених у Бергені (Норвегія) в 2005 р. згідно з рішенням міністрів вищої освіти країн Європи). Його урядовими членами є 18 країн – учасниць Болонського процесу, а засновниками – 4 повноважні європейські структури – основні консультативні члени Болонського процесу щодо формування єдиного європейського освітнього простору вищої освіти: Європейська мережа із забезпечення якості вищої освіти (ENQA), Європейська асоціація університетів (EUA), Європейська асоціація вищих навчальних закладів (EURASHE), що не є університетами, Європейська спілка студентів (ESU).

Для створення єдиного освітнього європейського простору вищої освіти, що є метою Болонського процесу, паралельно із запровадженням концептуальних її принципів необхідно розробляти відповідний інструментарій управлінського впливу на якість вищої освіти.

Науковий аналіз проблем якості в органах державного управління здійснюють Г. Атаманчук, О. Малишев, О. Машков, Н. Нижник, М. Шаповал, Ю. Шаров та ін. Дослідженню проблем державного управління розвитком вищої освіти присвячені праці В. Лугового, В. Майбороди, С. Майбороди, В. Огаренка, Н. Протасової та ін. З приєднанням України до Болонського процесу активізувався науковий пошук з проблем якості освіти як провідного чинника цього процесу, про що свідчать праці В. Вікторова, Л. Віткіна, С. Клепка, Н. Колісниченко, В. Кривцової, К. Левківського, М. Михайличенка та ін.

Однак розробленню конкретних механізмів державного управління якістю вищої освіти та інструментарію для забезпечення дієвості цих механізмів приділяється обмаль уваги, незважаючи на їх актуальність і практичну затребуваність.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати проблеми, пов'язані з процедурою ліцензування ВНЗ у державно-управлінському аспекті, розглянувши цю процедуру як один з інструментів забезпечення якості вищої освіти в державно-громадському механізмі управління нею.

III. Результати

Процедура ліцензування ВНЗ, окремих спрямувань і спеціальностей у нашій державі певний період регулювалася не Законом України “Про вищу освіту”, а іншим законодавством, у якому не були враховані особливості складного освітнього процесу, що призвело до створення псевдонавчальних закладів. Тому Міністерство освіти науки України (МОН) у 2007 р. ініціювало ряд змін до існуючих законодавчих і нормативних актів, які б уже при відкритті ВНЗ надавали певну гарантію їх подальшої успішної діяльності [3, с. 22].

У чинному Законі України “Про вищу освіту” ліцензування визначається як “процедура визнання спроможності вищого навчального закладу певного типу розпочати освітню діяльність, пов'язану зі здобуттям вищої освіти та кваліфікації, відповідно до вимог стандартів вищої освіти, а також до державних вимог щодо кадрового, науково-методичного та матеріально-технічного забезпечення” [6, с. 3]. У проекті Закону “Про внесення змін до Закону України “Про вищу освіту” ліцензування трактується як “процедура визнання спроможності вищого навчального закладу певного типу розпочати освітню діяльність, пов'язану зі здобуттям вищої освіти *відповідного освітньо-кваліфікаційного (освітньо-наукового) рівня*, відповідно до вимог стандартів вищої освіти, а також до державних вимог щодо кадрового, науково-методичного та матеріально-технічного забезпечення” [12, с. 4]. Як бачимо, з урахуванням рівневості освіти словосполу-

чення "вищої освіти та кваліфікації" пропонується замінити на "відповідного освітньо-кваліфікаційного (освітньо-наукового) рівня". Це зумовлено Болонським членством: формуванням рівнів вищої освіти України та національної системи кваліфікацій, адаптованих до європейських; необхідністю реалізації стратегії навчання впродовж усього життя; усунення бар'єрів між країнами через прозорість кваліфікацій та ін.

Існуюча практика здебільшого свідчить про формальність або повну відсутність проходження процедур внутрішньоуніверситетської системи якості, яка мала б бути провідною рушійною силою в забезпеченні гарантії якості вищої освіти в Україні. Тому основними інструментами державного регулювання якості вищої освіти залишаються процедура ліцензування (започаткування) освітньої діяльності, механізми контролю за дотриманням ліцензійних умов надання освітніх послуг та умов і правил провадження освітньої діяльності, акредитації (підтвердження) спеціальностей, програм, самого навчального закладу. Механізми їх мають полягати у створенні таких умов органами державного управління вищою освітою, за яких була б унеможливлена неякісна підготовка фахівців у ВНЗ. При цьому вони мають бути здатні внутрішньо й зовнішньо оцінювати автономію ВНЗ та його академічних свобод на національному і міжнародному рівнях [16, с. 1].

Останнім часом МОН України приділяло певну увагу вдосконаленню існуючих процедур, видало ряд відповідних документів [11, 13, 14], спрямованих на забезпечення якісної вищої освіти в державі. Так, у "Порядку ліцензування діяльності з надання освітніх послуг" [14] дещо узятю з досвіду роботи МОН України, регіональних органів управління вищою освітою, ВНЗ, ліквідовано прогалини та недоліки, виявлені часом і практикою ліцензування. Ним установлюються загальні вимоги до ліцензування діяльності з надання освітніх послуг та визначається процедура самооцінки спроможності суб'єктів освітньої діяльності щодо надання освітніх послуг, проведення ліцензійної експертизи, прийняття рішень та їх оформлення, видачі й переоформлення ліцензій, прийняття рішень про обмеження діяльності суб'єктів у сфері освіти. Чинним положенням збільшена *питома вага участі громадськості в процесі підготовки ВНЗ до ліцензування та при прийнятті рішення щодо надання (відмови у наданні) ліцензії*. Вищеназаний порядок дає змогу ВНЗ на першому етапі ліцензування без значних матеріальних, фінансових і людських ресурсів отримати згоду або вмотивовану відмову від органів ліцензування, а вже потім, одержавши позитивний результат, власне брати

участь у безпосередній процедурі ліцензування.

Має сприяти урегулюванню кадрових проблем створений МОН державний реєстр докторів наук, професорів: практично виключається існуюча раніше можливість подачі різними ВНЗ одних і тих самих вчених як таких, що працюють у них за основним місцем роботи.

Надання послуг у сфері вищої освіти вищезгаданим положенням покладено виключно на Міністерство освіти і науки України. Державною акредитаційною комісією (далі – ДАК) прийняте рішення про створення регіональних громадських експертних комісій ДАК, одним з головних завдань яких є погодження концепцій освітньої діяльності при ліцензуванні нових спеціальностей. Передбачається, що сама концепція має базуватись на результатах моніторингу регіональних ринків праці, тобто вивченні потреби підприємств, суб'єктів галузей економіки регіону у відповідних фахівцях, існуючому ринку освітніх послуг у регіоні.

Проте ефективність роботи комісій бажає бути кращою. В ухвалі секції "Українська вища школа: стан, проблеми, перспективи розвитку", що працювала в рамках міжнародного Конгресу "Українська освіта у світовому часопросторі" у жовтні 2007 р. [15, с. 1], відзначається стурбованість щодо не продуманої політики відкриття нових навчальних закладів (особливо приватної форми власності та їх відокремлених підрозділів, де часто панує псевдоосвіта), відсутності принципової послідовності в ліцензуванні ВНЗ, яка зумовила кадрову диспропорцію, надлишок фахівців окремих спеціальностей та очевидне зниження рівня їх підготовки; неналежного інформаційного й кадрового забезпечення ВНЗ; практики незалучення громадськості до вирішення питань освітньо-наукового спрямування, формального утворення громадських рад при МОН України. Учасники Конгресу також звертають увагу всіх гілок влади в Україні на необхідність удосконалення системи створення, ліцензування та акредитації ВНЗ, яка має постати провідним фактором забезпечення якості вищої освіти, визначення та законодавчого закріплення міри відповідальності органів місцевого самоврядування й державних адміністрацій щодо безпідставного створення нових ВНЗ та їх відокремлених підрозділів [15, с. 2–3].

Аналізуючи наукові дослідження, вищенаведені процедури і нормативні акти, що їх регламентують з позицій державного управління, зважаємо на факт знову ж таки формального пропису процедури моніторингу ринків праці, затребуваності спеціальності чи напряду підготовки. Якщо належним чином не вибудована структурно й не випи-

сана функціонально для органів державного управління процедура моніторингу якості вищої освіти, не встановлені чіткі індикатори моніторингу тощо, то яка громадська рада зробить це професійно грамотно й наскільки валідними будуть її висновки та пропозиції, наскільки вона об'єктивно впливатиме на кінцеву мету – забезпечення якості вищої освіти?

Зауважимо, що дослідження Т. Лукіної ще в 2005 р. указало чимало напрямів розв'язання цієї проблеми [8]. Т. Лукіна, М. Астахова, Н. Середа відносять до механізмів, що сприяють забезпеченню якісного рівня освіти в будь-якій галузі, моніторинг (як найефективніший засіб отримання інформації про функціонування освітньої галузі), управлінську діяльність та професійну підготовку керівників вищої ланки управління закладами освіти, а до першочергових завдань – налагодження високопрофесійного наукового, аналітичного, інформаційного супроводу управлінських рішень [1, с. 81; 8, с. 31].

Впливовими на якісні характеристики вищої освіти МОН України були визначені критерії, що включені до процедур ліцензування та акредитації ВНЗ. Зокрема, до критеріїв характеристики системи освіти в цілому відносять: дотримання правил пропорції “академічна якість – прикладна підготовка”; аналіз ринків праці та освітніх послуг; критерії національних і міжнародних рейтингів ВНЗ; самоаналіз навчального закладу. Характеристика навчальних закладів представлена такими критеріями: наявність установчих та реєстраційних документів ВНЗ; загальна характеристика ВНЗ у кількісних параметрах; якісний склад науково-педагогічних працівників; наукове та навчально-методичне забезпечення; наукова робота, наукові школи; матеріально-технічне забезпечення; міжнародні зв'язки; сучасні педагогічні та інформаційні технології; видавнича діяльність та ін. Критерії правового підтвердження якості вищої освіти полягають у наявності та рівні національної й міжнародної акредитації програм та ВНЗ в цілому [10, с. 848].

Позитивним кроком щодо оприлюднення результатів ліцензування ВНЗ і використання їх громадськістю є розміщення на веб-сайті МОН України відповідної інформації.

Розробляючи державно-громадський механізм управління якістю вищої освіти, вважаємо необхідним врегулювання діяльності відокремлених філій та підрозділів ВНЗ, розширення мережі яких в існуючих законодавчій та нормативній базі не передбачало врахування соціально-економічних та культурно-освітніх потреб регіону, а отже, не могло забезпечувати їх розвитку, а часом навіть функціонування, тобто забезпечення елементарних процесів життєдіяльності.

Згідно із законодавством, рішення про створення ВНЗ (відкриття його філії), заснованого на приватній формі власності, приймається засновником за наявності погодження відповідного органу місцевого самоврядування за місцем його розташування. МОН України може дізнатися про існування відокремленого підрозділу ВНЗ лише в разі звернення до нього керівництва із заявою про внесення цього підрозділу до ліцензії. Залишається очевидною можливість дії певний час таких підрозділів і без ліцензії, що часто буває на практиці. Про це свідчить те, що у 2007 р. рішенням ДАК серед перевірених ВНЗ у 34% анульовано ліцензії з причини низької успішності студентів за результатами міністерських контрольних робіт. У 36% анульовано ліцензії з причини невідповідності кадрового забезпечення, а в 30% – з причини невідповідності матеріально-технічного, науково-навчально-методичного забезпечення ліцензійним та акредитаційним вимогам. Понад 180 перевірок, проведених комісіями МОН, Держінспекції та ДАК, підтвердили актуальність проблеми успішності студентів державних і приватних ВНЗ як складової якості вищої освіти [16, с. 4]. Вона (успішність) має бути одним із найважливіших показників діяльності ВНЗ, а також провідним критерієм у процедурах ліцензування та акредитації. Кількісні критерії акредитації не охоплюють увесь багатогранний процес вищої освіти, а процедура акредитації містить ознаки суб'єктивізму, зокрема, в питаннях проведення первинної експертизи безпосередньо у ВНЗ. Цю ланку В. Шинкарук визнає найслабшою в наявній системі акредитації [16, с. 5].

Проблемним (у нормативному форматі ліцензування) залишається створення й функціонування відокремлених структурних підрозділів (далі – ВСП), яких на сьогодні в Україні зареєстровано 1005, тобто більше ніж самих закладів [4, с. 7], ВСП ВНЗ іноземних держав на території України, які всупереч існуючому тут порядку ліцензування часто без ліцензій здійснюють підготовку за окремими спеціальностями та надають освітні послуги. Перевірки, проведені МОН України протягом 2006–2007 рр. свідчать, що 70% відокремлених структурних підрозділів ВНЗ не дотримуються ліцензійних умов надання освітніх послуг у сфері вищої освіти [9, с. 4].

Як правило, у ВСП здійснюється підготовка фахівців за тими самими напрямами та спеціальностями, що й у ВНЗ, розміщених в обласних центрах та містах держави, 85% з них – за рейтинговими спеціальностями. Це значно перенасичує потреби регіонів у фахівцях зі спеціальностей з високим рейтингом (“Правознавство”, “Менеджмент організацій”, “Фінанси”, “Облік і аудит”) і не узго-

джується з дефіцитом фахівців з фізико-математичних, інженерних, педагогічних, робітничих спеціальностей, затребуваних на ринку праці, проте не популярних серед абітурієнтів, населення тощо.

Здійснений МОН України аналіз засвідчує, що стрижневим критерієм, який визначає ставлення керівників ВНЗ до діяльності ВСП, є фінансові доходи, а не якість вищої освіти, як того вимагає час. Створення ліцензійних процедур відставало від зростання приватного сектора вищої освіти, чим зумовлювало можливість безперешкодного “входу” в систему вищої освіти різних за рівнем і можливостями ВНЗ, а неконтрольоване зростання приватних ВНЗ та їх підрозділів не сприяло зростанню потужності вищої освіти та її якості.

Оскільки ВСП ВНЗ не підпорядковані та не підзвітні управлінням освіти й науки облдержадміністрацій, то “органи управління освітою на місцях не мають офіційної статистичної інформації щодо кількості відокремлених структурних підрозділів регіону та кількості студентів, які там навчаються. Відсутня така інформація і в обласних управліннях статистики” [9, с. 6]. Зрозуміло, що без цієї інформації моніторинг діяльності ВНЗ органами державного управління практично унеможлиблюється.

Недосконалою системою ліцензування зумовлені й певні причини проявів корупції в системі вищої школи (далі – ВШ), адже оцінювання її діяльності здійснюється переважно за кількісними показниками, досягти яких їх керівники намагаються будь-якими засобами, і, на жаль, не завжди моральними: для звіту про навчальні площі беруться в оренду непридатні для організації навчального процесу приміщення; для збільшення питомої ваги професорсько-викладацького складу з науковими ступенями і вченими званнями приймають їх тимчасово на роботу з відповідними “ситуативними бонусами” тощо. За такого стану не рівень кваліфікації та професійної майстерності визначають ставлення до викладача, а лише наявність диплому про присудження наукового ступеня та атестата про присвоєння вченого звання. Зрозуміло, що необхідність процедури акредитації або контроль за дотриманням ліцензійних умов забезпечують практично недоторканність такого викладача, незважаючи навіть на істотні недоліки в роботі та рейтинг у колективі [5, с. 3].

“Метою запропонованих змін до Закону України “Про вищу освіту” є законодавче забезпечення можливості КМУ здійснювати державну політику у галузі вищої освіти як безпосередньо, так і через МОН України як центральний орган виконавчої влади у галузі освіти” [9, с. 3]. Звертає на себе увагу той факт, що МОН України держава делегувала

значні повноваження щодо організації та здійснення процедур ліцензування, акредитації ВНЗ. Але в контексті Болонського процесу, розбудови державно-громадського механізму управління якістю вищої освіти та з огляду на те, що “єдиною монополією в освіті має бути монополія якості” [2, с. 216], ці функції можуть і повинні виконувати фахові й територіальні асоціації ВНЗ, як наприклад, у США.

Залишається нерозв’язаною одна із суперечностей чинного Закону України “Про вищу освіту” (ст. 27): ВНЗ I–II рівнів акредитації як юридичні особи створюються відповідними міністерствами, а ті самі ВНЗ як структурні підрозділи ВНЗ III–IV рівнів акредитації мають створюватися та реорганізовуватися лише за рішенням Уряду. Частиною 3 ст. 27 того самого Закону визначення мережі ВНЗ державної й комунальної форм власності покладено на Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) відповідно до соціально-економічних та культурно-освітніх потреб у них, проте з 904 лише ВНЗ державної форми власності (менше ніж чверть) створені КМУ згідно із законодавством. Усі інші створювалися і продовжують створюватися без фактичної участі чи навіть погодження КМУ.

Суперечливі питання та проблеми, очевидно, мають вирішуватися в судовому порядку, а не тільки через відомчі апеляційні комісії або адміністративні органи. А поки що ліцензування ВНЗ перебуває під постійним контролем держави, яка через відомчі комісії вивчає питання адекватності їх ліцензування та акредитації, аналізує показники набору та розподілу студентів за ліцензованими спеціальностями, корегує (і не завжди вдало й цілеспрямовано) фінансово-економічну діяльність тощо [2, с. 216–217].

IV. Висновки

Отже, зрозуміло, що існуючі проблеми з погляду державного управління свідчать про застарілість нормативної бази, неузгодженість комплексу існуючих процедур і зрештою – про відсутність механізму державно-громадського управління якістю вищої освіти. Розуміючи системну природу вищої освіти як системи, процесу й результату та взаємозалежність її з державним управлінням, якістю “на виході” в суспільство та якістю життя самого суспільства констатуємо, що разом процедури ліцензування та акредитації так і не стали єдиним механізмом держави й суспільства, що забезпечував би бажаний результат – конкурентоспроможну якість вищої освіти.

Осміслення та розв’язання проблем української вищої освіти як умова підвищення її якості має відбуватись у контексті проблем та завдань європейської освіти. Цікавою та корисною із цього приводу є книга К. Павловського “Трансформації вищої осві-

ти в XXI столітті: польський погляд”. Зокрема, автор стурбований щодо зростання масовості вищої освіти, а збільшення розмірів університету розуміється ним як наслідок малоефективного традиційного управління і технології забезпечення якості. Та й факт існування 904 ВНЗ на 46 млн населення є “прикорм джерелом недовіри світової спільноти до якості освіти в Україні, що формує далеко не найкращий імідж нашої нації” [4, с. 6].

Таким чином, сукупність розглянутих проблем потребує усвідомлення та поглибленого аналізу ситуації, що склалася, оскільки без нього видається неможливим визначення раціональних шляхів і засобів успішного її подолання. Унаслідок цього перед державним управлінням постає цілий спектр відносно нових проблем і завдань, розв’язувати які вкрай необхідно для з’ясування, осмислення, теоретичного усвідомлення й узагальнення характерних рис сьогодення і тенденцій його розвитку, для свідомого впровадження результатів цього осмислення в теорію і практику управління якістю вищої освіти. Тому видається необхідним:

- удосконалення процедур ліцензування та акредитації, об’єднавши їх в один державно-громадський механізм управління якістю вищої освіти, збільшивши питому вагу участі в них громадськості, студентів, розробивши нову автоматизовану систему суспільно-державного контролю та оцінювання діяльності ВНЗ, унеможлививши подачу недостовірної інформації про реальний стан справ у ВНЗ, здешевивши вартість ліцензування та акредитації;
- здійснення поетапної узгодженої передачі ВНЗ, підпорядкованих 26 іншим міністерствам і відомствам до сфери управління МОН України, оптимізація найближчим часом мережі шляхом об’єднання і створення потужних ВНЗ, створення регіональних дослідних університетів, зосередивши в них високий науковий, педагогічний, методичний і виховний потенціал;
- розширення участі ВНЗ у формуванні держзамовлення з метою підвищення його ефективності, відповідності ринку праці та стратегії розвитку країни;
- перегляд МОН спільно з органами управління освітою обласних державних адміністрацій механізму моніторингу мережі ВСП та надання дозволів на розміщення ВСП ВНЗ на відповідних територіях;
- системне реформування державного управління якістю вищої освіти не тільки в змінах організації навчального процесу, передбачених Болонським процесом, а й у системі управління, контролю

та фінансування ВНЗ. Адже навіть за простою логікою якісна праця має бути забезпечена більшою винагородою.

Література

1. Астахова М.С. Механізми формування якості освіти в галузі охорони праці та безпеки життєдіяльності / М.С. Астахова, Н.В. Серeda // Теорія і практика управління соціальними системами: філософія, психологія, педагогіка, соціологія: Щоквартальний науково-практичний журнал. – 2008. – № 1. – С. 79–85.
2. Вікторов В.Г. Акредитаційні аспекти управління якістю освіти / В.Г. Вікторов // Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – 2006. – № 1(25). – С. 213–217.
3. Вища освіта України – європейський вимір: стан, проблеми, перспективи: матеріали до підсумкової колегії МОН України (21 березня 2008 року, м. Київ) // Освіта України. – 2008. – № 21–22. – 19 березня. – С. 1–24.
4. Доповідь Міністра освіти і науки на підсумковій колегії Міністерства освіти і науки України “Вища освіта України-європейський вимір: стан, проблеми, перспективи” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mon.gov.ua/main.php?query=newstmp/2008/21_03/.
5. Загірняк М.В. До проблеми корупції у вищих навчальних закладах України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://stena.easyforum.ru/viewtopic.php?p id=10697>.
6. Закон України “Про вищу освіту” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
7. Левківський К. Завдання щодо забезпечення якості вищої освіти України в контексті Болонського процесу / К. Левківський, Ю. Сухарніков // Вища школа. – 2004. – № 5–6. – С. 86–106.
8. Лукіна Т.О. Державне управління якістю загальної середньої освіти в Україні: дис. на здобуття наукового ступеня докт. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Т.О. Лукіна; НАДУ при Президентів України. – К., 2005. – 526 с.
9. Михайличенко М.В. Про впорядкування діяльності відокремлених структурних підрозділів вищих навчальних закладів: доповідна записка колегії МОН України [Електронний ресурс] / М.В. Михайличенко. – Режим доступу: <http://www.pld.org.ua/index.php?go=pages&in=view&id=1315>.
10. Михайличенко М.В. Ліцензування та акредитація як важелі впливу на забезпечення якості освіти / М.В. Михайличенко, М.М. Телеки // IV Міжнародна конференція “Стратегія якості у промисловості і освіті” (30 травня – 6 червня 2008 р., Варна, Болгарія): матеріали: у 2 т. –

- Дніпропетровськ ; Варна: Волант – ТУ – Варна, 2008. – Т. 2. – С. 847–850.
11. Порядок здійснення контролю за дотриманням Ліцензійних умов надання освітніх послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mon.gov.ua/license/nkz_847/por.doc.
 12. Про внесення змін до Закону України “Про вищу освіту”: проект Закону [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mon.gov.ua/newstmp/2008/03_06/1/doc2.doc.
 13. Про документи для проведення ліцензування: Наказ МОН України від 15.11.2007 р. № 1008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mon.gov.ua/laws/MON_1008_07.doc.
 14. Про ліцензування діяльності з надання освітніх послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 08 серпня 2007 р. № 1019 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dpa.crimea.ua/post8.doc>.
 15. Ухвала секції “Українська вища школа: стан, проблеми, перспективи розвитку”, що працювала в рамках міжнародного конгресу “Українська освіта у світовому часопросторі” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.anvsu.org.ua/index.files/ogoloshennya.files/ukhvala>.
 16. Чи визнаватимуть дипломи українських вишів в Європі? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.golos.com.ua/article/1206364152.html>.

УДК 331.101.3

РОЛЬ КОРПОРАТИВНОЇ КУЛЬТУРИ (ЗАХОДУ) У ДОСЯГНЕННІ СТРАТЕГІЧНИХ ЗАВДАНЬ ОРГАНІЗАЦІЇ (КОМПАНІЇ)

Шилова В.И.кандидат наук з державного управління
Енергодарський інститут державного і муніципального управління “КПУ”*Персонал компанії – це єдина футбольна команда, а не збір окремих яскравих особистостей.
Лі Якокка***Annotation**

The article defines the role and principles of functioning corporate culture in shaping the organization, as well as major tasks, which determine the usefulness of corporate events.

Анотація

У статті визначено роль та принципи функціонування корпоративної культури у формуванні організації, а також основні завдання, що визначають доцільність проведення корпоративного заходу.

Ключові слова

Управління, персонал, корпоративна культура, корпоративне свято, організація, паблік рилейшнз.

I. Вступ

Корпоративні свята є одними з найбільш помітних проявів корпоративних традицій. Корпоративне свято – спеціальний захід, який ініційований і фінансований компанією, організований для персоналу, партнерів, клієнтів або іншої цільової аудиторії, присвячений знаменній події в житті компанії або суспільства та є засобом підтримки організаційної культури чи досягнення комерційних цілей організації. Це потужний інструмент PR, грамотне використання корпоративного свята приводить до відчутних змін і реальних результатів.

II. Постановка завдання:

- визначити роль та принципи функціонування корпоративної культури у формуванні організації;
- обґрунтувати доцільність проведення корпоративного заходу.

III. Результати

Людина становить основу організації, її сутність й основне багатство. Однак з позиції управління не можна говорити про людину взагалі, тому що всі люди різні. Люди по-різному ставляться до своєї справи, до організації, до своїх обов'язків; люди мають різні потреби, їх мотиви до діяльності можуть істотно відрізнятися. Зрештою, люди по-різному сприймають дійсність навколишніх людей і самих себе в цьому оточенні. Залучити до роботи в компанії яскравих і талановитих людей сьогодні не так просто, а ще складніше створити з них команду, здатну працювати максимально ефективно. На сьогодні це актуальна проблема в усіх галузях, де необхідна ефективна групова участь, але її створення являє собою складний творчий процес, що вимагає важливих фінансових витрат й інтелектуальних зусиль.

Багато вчених у своїх дослідженнях приділяють максимальну увагу питанню корпоративної культури та її ролі у формуванні

організації, коомпанії тощо, зокрема такі: А.В. Бандурина "Деятельность корпораций" (монографія), И.А. Храбровой "Корпоративное управление: вопрос интеграции", С.Д. Ильенковой "Инновационный менеджмент" (підручник для ВНЗ), И.Н. Герчикова "Менеджмент" (підручник), Н.Н. Тренёва "Стратегічне управління" (навчальний посібник для вузів) та ін.

На Заході давно зрозуміли, що основою життєвого потенціалу організації є корпоративна культура, тобто: те, заради чого люди стали членами компанії; те, як будуються відносини між ними; які стійкі норми й принципи життя та діяльності організації вони розділяють; що, на їх думку, добре, а що, погано. Усе це не тільки відрізняє одну організацію від іншої, а й істотно визначає успіх її функціонування й виживання в довгостроковій перспективі.

Для успішного функціонування в суспільстві будь-яка соціально-організаційна структура повинна, по-перше, ураховувати думки й настрої, як своїх власних співробітників, так і тих, з ким вона пов'язана численними видами залежності, по-друге, створювати свою ідеологію, щоб чітко відрізнитися від інших подібних, конкурентних стосовно неї структур (оскільки інакше відбувається злиття їх іміджу) і, по-третє, налагоджувати позитивні відносини між цією структурою й її громадськістю. Усі вищеперелічені моменти базуються на існуючих комунікаційних потоках, аналізом яких займається паблік рилейшнз (далі – PR). Головне завдання PR – розуміння: цілей, намірів, можливостей сторін взаємодії. Створення підґрунтя для сприятливого співробітництва і є поле PR [5].

Якщо взаємодія організації із зовнішнім середовищем досить проблемна, то внутрішня аудиторія організації (взаємодія з власними співробітниками), незважаючи на свою значущість і актуальність, найбільш часто випадає з інтересів PR.

Будь-який роботодавець має бути зацікавлений в ефективній роботі своїх співробітників. Примусити людину виконувати певну роботу неможливо, але слід створити необхідні умови – і вона виконає це самостійно. Виходячи із цього, предметом впливу з позиції "свідомого" управління стає свідомість людини. Формуючи в рамках корпоративної культури установки, систему цінностей у персоналі компанії, можна прогнозувати, планувати бажану поведінку, що в результаті, і визначає ефективність реалізації управлінської мети. Внутрішньоорганізаційна робота з роз'яснення намірів і можливостей керівництва, створення мотиваційних установок, почуття причетності до спільної справи в кожного працівника, реалізована методами PR, виявляється більш ефектив-

ним управлінням можливим опором, ніж адміністративно-силові методи. Виходячи з вищесказаного, під управлінням ми розуміємо комплекс необхідних засобів впливу на групу, суспільство або окремі його складові з метою їх упорядкування, збереження якісної специфіки, удосконалення розвитку. Відомі експерименти ще в 30-ті рр. XX ст. показали, що навіть простого прояву уваги вже достатньо для поліпшення трудових показників.

При переносі акценту управління з того, чим займається організація (орієнтація на результат), на те, як вона це робить (орієнтація на процес), стають важливими її традиції, репутація, імідж (яким би бізнесом вона не займалася). Такий менеджмент називають менеджментом у модусі "бути". Він будується не на організаційній ієрархії, а на неформальних відносинах, причетності до спільної справи, свідомості якогось "ми". Організаційна робота PR передбачає спеціальне проведення окремих, різних за своїм масштабом і спрямуванням подій і акцій, свят, конкурсів, фестивалів тощо. Ці заходи, проведені з метою формування позитивного (внутрішнього й зовнішнього) іміджу організації, привернення до себе уваги, стають подією для конкретних суспільних груп. Для того, щоб подія мала успіх, необхідна серйозна підготовка.

"Корпоративна культура – це набір найбільш важливих пропозицій, які приймають члени організації й отримують вираження в цінностях, що заявляються організацією, задають людям орієнтири їх поведінки й дій. Такі ціннісні орієнтації передаються індивідом через "символічні" засоби духовного й матеріального внутрішньокорпоративного оточення" [7]. Однак, на нашу думку, таке визначення не відображає повною мірою всіх основних принципів функціонування корпоративної культури компанії.

Основними рівнями корпоративної культури є (за Е. Шейном):

- *рівень артефактів* – усе, що можна побачити, почути й відчувати при входженні до групи з незнайомою культурою. Це зримі продукти групи: архітектура її матеріального оточення, мова, технологія й продукти діяльності, художні твори й стиль, втілений в одязі, манера спілкування, емоційна атмосфера, міфи й історія, які пов'язані з організацією, ритуали й церемонії;
- *рівень проголошуваних цінностей* – цінності, які досить точно визначають, що буде говоритися людьми в цілому ряді ситуацій, але які можуть не відповідати тому, що вони будуть насправді робити. Якщо цінності відповідають основним уявленням, то їх словесне вираження у формі принципів роботи буде

сприяти консолідації групи, будучи засобом самоідентифікації й вираженням суті місії;

- *рівень базових відображень*. Якщо знайдене рішення проблеми виправдує себе раз за разом, воно починає сприйматися як щось належне. Те, що людина інколи сприймала тільки інтуїтивно, перетворюється в реальність. Вона приходить до думки, що все відбувається саме так, як вона й думала [8].

Якщо група дотримується якого-небудь базового відображення, то поведінка, що базується на будь-яких інших уявленнях, буде здаватися учасникам незрозумілою.

Тільки завдяки достатньо високій корпоративній культурі організація стає подібною до великої родини, коли кожний співробітник використовує тільки ті дії, які найкраще служать її благополуччю.

Перед кожним підприємством на етапі становлення або зміни стратегії дій стоїть питання про відповідність цієї стратегії культурі організації. Щоб вирішити це питання, необхідно розкласти стратегію як єдине ціле на складові (завдання), що утворюють широкую програму стратегічних дій. Узявши ці завдання за основу аналізу, можна розглянути їх з двох позицій:

- важливість кожного завдання для успіху цієї стратегії;
- сумісність між завданням і тим аспектом організаційної культури, що покликаний її забезпечити.

Виділяють чотири основних підходи до системи управління щодо вирішення проблеми несумісності стратегії й культури в організації (за Г. Шварцом і С. Девісом):

- ігнорується культура, яка перешкоджає ефективному втіленню в життя обраної стратегії;
- система управління втілюється в існуючу в організації культуру; цей підхід моделюється на визнанні наявних бар'єрів, які створює культура для виконання бажаної стратегії, і виробленні альтернатив, щоб "обійти" ці перешкоди без внесення серйозних змін у саму стратегію; робляться спроби змінити культуру таким чином, щоб вона підходила для обраної стратегії;
- змінюється стратегія з метою її втілення під існуючу культуру.

Таким чином, одним з першочергових завдань, що виникають у процесі управління, є вирішення питання відповідності поставлених стратегічних цілей і завдань підприємства існуючій організаційній культурі [7].

Корпоративне свято є компонентом організаційної культури, оскільки відповідає певним характеристикам, що визначають усі елементи організаційної культури. Корпора-

тивні свята мають значну мотиваційну функцію. Для того, щоб колектив добре працював, співробітників потрібно правильно мотивувати. Основним засобом мотивації були й залишаються матеріальні блага: розмір заробітної плати, соціальний пакет, до якого може входити медичне страхування, надання автомобіля, оплата витрат за мобільний телефон, можливість відвідування спортивного залу або басейну тощо. Усе це змушує співробітника думати, що його цінують, що він корисний компанії.

Під корпоративним заходом ми будемо розуміти організовану дію або сукупність дій працівників підприємства, спрямованих на сприяння реалізації кадрової політики. Відповідно, виходячи з кадрової політики організації, слід формулювати основні завдання, що визначають доцільність проведення й зміст корпоративного заходу. Без чіткого розуміння власної мети й цільової аудиторії захід проводити безглуздо.

Як загальні позитивні завдання корпоративного заходу можна визначити такі:

- формування позитивного соціально-психологічного клімату в середовищі працівників підприємства;
- розвиток особистісного потенціалу співробітників;
- формування корпоративної культури, ціннісно-орієнтаційної єдності персоналу, позитивної мотивації до професійної діяльності на підприємстві;
- сприяння підвищенню внутрішнього й зовнішнього іміджу тощо.

Унаслідок того, що соціальні організації різняться не тільки за своїм спрямуванням, а й особливостями виробничої діяльності, організаційною структурою, кількісним складом, необхідно визначити вид корпоративного заходу.

До основних видів можна зарахувати корпоративні й локальні свята. Концептуальна відмінність цих двох понять полягає в спрямованості на різні соціальні групи. *Корпоративне свято* орієнтоване на організацію всіх працівників підприємства, *локальне свято* – на певну групу представників трудового колективу організації [6]. Відповідно, виходячи з вищесказаного, існують розбіжності в частоті проведення й "розмаху" цих заходів. Але організація важливого заходу має враховувати й ряд істотних загальних моментів.

Необхідно чітко визначити мету події, поводити зі всіма зацікавленими сторонами й довести до відомості всіх учасників заходу. Це допоможе уникнути різнопланових дій й досягти принципової скоординованості зусиль. Коли учасник приходить на захід і знає, чому він присвячений, він налаштовується на певну тематичну хвилю й чекає впливу, який повинен задовольнити його інтерес.

“Загальні закони свят”, виділені вітчизняною практикою, у зв’язку із цим передбачають:

- тісний взаємозв’язок між дією й сприйняттям;
- розсередження центрів уваги учасників;
- логіку розвитку дії;
- тривалість заходу;
- безперервність впливу;
- емоційність впливу.

Відповідно до методологічних принципів західних теоретиків, першорядним об’єктом впливу є емоційні переживання людини, а не її інтелект. Ставка на емоції пояснюється не тільки тим, що емоційно посилений вплив на особистість людини є найефективнішим, а й тим, що такий вплив не потребує раціонального обґрунтування. В емоційному впливі мова йде про “залучення сфери підсвідомості й стимулювання ірраціонального мислення через спонукання активної й містичної віри”. При такому підході емоції виявляються головним, а іноді й єдиним об’єктом впливу [2].

На корпоративному святі обов’язковою є присутність керівників усіх рівнів управління організації. Виховна робота в трудовому колективі необхідна, особливо в умовах наших днів, і авторитетний керівник зобов’язаний використовувати повною мірою свій вплив, життєвий й інтелектуальний досвід у складних питаннях формування світогляду, шанобливого ставлення до традицій і культури.

Публічний виступ керівництва – один з найпоширеніших варіантів мовних комунікацій. Його підготовка починається з постановки мети. Необхідно оцінювати склад аудиторії. Чим ширша аудиторія (за соціальним статусом й становищем в організації), тим простішою й доступнішою має бути мова. Варто знати, що тексти “для очей” і “для вуха” пишуться різними стилями, що зумовлено особливостями візуального й аудіосприйняття [4].

Виступ має бути коротким, адже важливо не тільки завоювати увагу слухачів, а й утримати її. У “Правилах вищого красномовства” (1844 р.) видатний державний діяч і чудовий оратор М.М. Сперанський говорив: “Під жагучим у слові я розумію ті місця, де серце оратора говорить серцю слухачів, де уява запалюється уявою, де захоплення народжується захопленням. Оратор сам

має бути пронизаний пристрасстю, коли хоче її народити у слухачів” [1].

З огляду на те, що корпоративний захід, з одного боку, є продуктом певної корпоративної культури організації, а з іншого – одним із механізмів її формування та розвитку, актуальним моментом корпоративного свята є вшанування корпоративної атрибутики (корпоративний прапор, гімн) й інших корпоративних цінностей.

IV. Висновки

Корпоративне свято є інструментом PR, провідником базових цінностей, носієм елементів фірмового стилю, формою системи внутрішньокорпоративної комунікації й комунікації організації із зовнішнім середовищем. Виходячи з цього, можна стверджувати, що корпоративне свято є одним із складових компонентів ціннісно-нормативної підгрупи організаційної культури компанії, а точніше, входить до комплексу корпоративних традицій.

Кожне свято повинне мати свою індивідуальність, своє неповторне рішення і, відповідно в контексті PR, свої результати.

Література

1. Кнорринг В.И. Теория, практика и искусство управления: учебник для вузов по специальности “Менеджмент” / В.И. Кнорринг. – М.: НОРМА; ИНФРА, 1999. – 528 с.
2. Маерс Д. Социальная психология: пер. с англ. / Д. Маерс. – СПб.: Питер, 1999. – 688 с.
3. Почепцов Г.Г. Паблик рилейшнз для профессионалов / Г.Г. Почепцов. – М.: Рефл-Бук; К.: Ваклер, 1999. – 624 с.
4. Победа Н.А. Социология культуры / Н.А. Победа. – Одесса: Астропринт, 1997. – 224 с.
5. Тульчинский Г.Л. PR фирмы: технология и эффективность / Г.Л. Тульчинский. – СПб.: Алетейя, 2001. – 294 с.
6. Туманов И.М. Режиссура массового праздника и театрализованного концерта / И.М. Туманов. – М.: Образование, 1976. – 86 с.
7. Спивак В.А. Корпоративная культура / В.А. Спивак. – СПб.: Питер, 2001. – 352 с.
8. Шейн Э. Организационная культура и лидерство / Э. Шейн. – СПб.: Питер, 2002. – 336 с.

УДК 338.48.025.2(4/8)

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД У РЕГУЛЮВАННІ ТУРИЗМУ

Шупік Б.В.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The analysis of existing forms and methods of the state governance abroad; experience of the major tourist countries concerning the development of the tourism sphere and its application in Ukraine is considered.

Анотація

Проведено аналіз існуючих форм і методів державного регулювання туризму за кордоном; розглянуто досвід головних туристичних країн щодо заходів розвитку туристичної галузі та можливість їх застосування в Україні.

Ключові слова

Державне регулювання, світовий досвід, міжнародний туризм, туристичні організації, інфраструктура, подорож.

I. Вступ

Система державного управління завжди виявляється в способах втручання влади в розвиток туризму. Однією із крайностей, властивих централізованій економіці, є тотальний контроль за всіма аспектами індустрії, у тому числі й за політикою та плануванням, будівництвом і експлуатацією туристичної інфраструктури, рекламою місцевих визначних пам'яток як усередині країни, так і за кордоном. Подібний контроль існує лише в декількох країнах, хоча й там у більшості випадків від державного управління економікою мало що залишилося. Наприклад, Китай, Куба і В'єтнам визнали необхідність приватної власності й приватних інвестицій у сфері туризму. Китайська економіка, що офіційно вважається плановою, охоче співпрацює із представниками американського готельного бізнесу, разом з ними розвиваються готельні мережі в найпопулярніших серед мандрівників районах країни й приймаються туристи, що приїжджають за індивідуальними програмами, створеними західними туроператорами.

Система управління є далеко не єдиним фактором, що визначає рівень державного впливу. Якщо країна живе в основному за рахунок туризму, державне регулювання буде більш масштабним. Зокрема, в Іспанії діє Міністерство торгівлі й туризму, в Ірландії – міністерство туризму, транспорту й зв'язку, у ПАР – Міністерство екології й туризму, у Кенії – Міністерство туризму й природи. У Британії, де туризм відіграє важливу роль, хоча й не таку, як у середземноморських країнах, до складу Міністерства культу-

ри, ЗМІ й спорту ввели комітет з питань спорту й туризму [4, с. 482].

II. Постановка завдання:

- дослідити сучасний зарубіжний досвід державного регулювання туризму, заходи розвитку туристичної галузі в зарубіжних країнах з розвиненою туристичною галуззю;
- визначити можливість їх застосування в Україні.

III. Результати

Вагомий внесок у вивчення економічної ефективності туризму зробили Г.М. Алейнікова, І.Т. Балабанов, А.І. Балабанов, Р.А. Велемєєв, А.Б. Гайдук, О.Д. Король, В.І. Нікіфоров, В.К. Федорченко, А.Т. Матвієнко, М.П. Крачило, С.І. Попович, Г.П. Науменко, С.В. Хлоп'як, І.М. Школа, В.С. Ковешніков, М.І. Долішній, І.І. Ополченнов, Т.В. Чернова, Ю.М. Чеботарь, А.Д. Чудновський, В.С. Янкевич та ін.

Питанням розвитку міжнародного туризму присвячені праці М.А. Ананьєва, Н.С. Барчукової, С.В. Максименко, О.П. Пузакової, В.А. Честникової, І.Ю. Фомічева та ін. Проблеми формування державної туристичної політики проаналізовані в працях А.П. Дуровича, М.І. Кабушкіна, В.І. Цибуха.

Існує розподіл території, при якому райони ідентифікуються за наявністю в них особливих рекреаційних ознак (наприклад, за сприятливістю природно-кліматичних умов для туризму), та виділяються туристські райони, які відрізняються один від одного за набором і мірою виразності ознак. Всесвітня туристська організація виділяє шість великих туристських макрорегіонів світу (дані наводяться за станом на 1.03.2004 р.):

1. Європа.
2. Америка.
3. Азіатсько-Тихоокеанський регіон.
4. Африка.
5. Близький і Середній Схід.
6. Південна Азія.

Європа є найбільшим ринком для туризму з відпочинком і розвагами. Тут формуються й сюди направляються головні туристські потоки. Внутрішньорегіональний характер туризму виражений більш яскраво, ніж міжрегіональний. Інтенсивному внутрішньоєвропейському обміну сприяють:

- велика кількість країн на відносно малій території;

Держава та регіони

- тісні економічні, культурні й етнічні зв'язки між державами;
- розвинена мережа наземних транспортних комунікацій;
- спрощені туристські формальності;
- велика розмаїтість природних рекреаційних і культурно-історичних визначних пам'яток;
- розвинена туристська інфраструктура [3, с. 51].

На формування, територіальну організацію й географічний розподіл туристських потоків і маршрутів впливає ряд передумов і факторів. Наявність сприятливих факторів зумовлює лідерство окремих регіонів і країн у світовому туризмі, і, навпаки, небажані фактори знижують туристський потік. При аналізі ситуації з метою визначення об'єктивної оцінки треба якомога більш повніше встановити їх номенклатуру для конкретного сегмента ринку. Історико-культурні ресурси набувають усе більшого значення із зростанням рівня пізнавальної потреби людей. У розвитку туризму істотну роль відіграє також ресурсний фактор. Наявність унікальних природних і антропогенних рекреаційних ресурсів дає можливість освоєння району для міжнародного туризму. Природні й культурно-історичні умови підвищеної привабливості й комфортності є ресурсною основою для організації територіально-рекреаційних систем міжнародного класу. При всій важливості об'єктів історії й культури природні умови й ресурси займають особливе місце, будучи однією з основних матеріальних передумов сучасної рекреації. Своєрідність різних соціально-економічних факторів і конкретні природні умови формують "туристську спеціалізацію" окремих туристських районів [10, с. 62].

Після того, як Англійська туристична рада припинила своє існування, функція популяризації відпочинку в Британії як усередині країни, так і за кордоном, перейшла до "ВізітБритан", що заснувала Англійську маркетингову раду, поклавши на неї завдання налагодити тісні контакти із громадськістю. Була сформована база даних потенційних клієнтів, що включала 750 тис. осіб, причому 150 тис. відвідувачам сайту щомісяця розсилається електронна газета "Інджой Інгланд". Дослідження показали, що близько 40% користувачів, відкриваючи свою поштову скриньку, приділяють цьому виданню певну увагу, а більше ніж 10% звертаються за більш детальною інформацією або заходять на веб-сайти, зазначені в газеті. Приблизно півмільйона користувачів раз на квартал одержують міні-довідник "Грейт айдіаз" ("Класні ідеї"), що нагадує їм про існування цікавих інтернет-ресурсів.

Деякі органи місцевого самоврядування реалізують програму забезпечення туристів

місцями в готелях. Завдяки централізованій системі розподілу житла представникам готельного бізнесу не потрібно шукати вихід на туроператорів, що дає можливість скоротити видатки.

Також планують відкрити спеціальні колл-центри, за допомогою яких туристи зможуть бронювати житло прямо через Інтернет. У зв'язку із цим виникають серйозні побоювання, що державний і приватний сектори почнуть конкурувати між собою.

Необхідно згадати й про такий проект, реалізований в рамках туристичного інформаційного центру (ТІЦ), як Мережа електронного маркетингу (MEM), що являє собою базу даних з відкритим доступом (тобто всі бажаючі можуть одержати інформацію, незалежно від графіка роботи ТІЦ). На сьогодні можливості системи обмежені, але вона постійно вдосконалюється й уже сьогодні дає можливість налагодити інтерактивний зв'язок між туристами й постачальниками послуг (готелями, театрами тощо).

Місцеві влади активно включилися в роботу із залучення туристів, і деякі з них ставлять перед собою завдання, які виконати через дефіцит коштів практично неможливо. Насамперед, чиновники повинні розрахувати кількість грошей для реалізації тих чи інших проектів і визначити пріоритети. Серед найпоширеніших цілей можна виділити такі: збільшення туристичного потоку; продовження строків перебування туристів; стимулювання зростання витрат мандрівників; підвищення якості місцевих визначних пам'яток і атракціонів; формування позитивного іміджу регіону в очах потенційних туристів; залучення до співробітництва приватного сектора. Місцеві чиновники виступають як каталізатор співробітництва між державним і приватним сектором, а також громадськими організаціями. Вони є центром туристичної галузі конкретної території (курорту), здійснюючи контрольні функції, надаючи консультаційні послуги й розподіляючи субсидії. Перелік їх функцій включає допомогу в розвитку інфраструктури, аналіз ситуації й планування. В окремих випадках беруть участь в організації тренінгів для гідів, рекламних кампаній, підготовці й виданні путівників, довідників (з інформацією про житло, місцеві заходи й розваги) і рекламних проспектів з переліком пішохідних маршрутів, магазинів, ресторанів тощо. Частково публікація подібної літератури фінансується бізнесом, рекламодавцями й іншими зацікавленими структурами. Багато курортів видають спеціалізовані каталоги з інформацією про ціни, об'єкти інфраструктури. Місцеві чиновники організовують ознайомлювальні тури для співробітників турагентств і ЗМІ, у тому числі й іноземних (якщо, звичайно, курорт має певний потенціал). Часто над ре-

лізацією всіх цих проектів працює зовсім невеликий колектив (іноді він складається з одного чиновника й секретаря).

На відміну від регіональних туристичних рад, які займаються в основному рекламою, на органи місцевого самоврядування покладені такі функції, як планування й забезпечення стійкого розвитку конкретної території. Отже, вони можуть бути зацікавлені як у зниженні або стабілізації туристичного попиту (у першу чергу, це стосується найпопулярніших курортів), так і в його зростанні. Що стосується країн, які розвиваються, то тут є додаткові причини для участі органів влади у фінансуванні туризму: приватні структури бояться інвестувати ненадійні проекти, волюючи концентрувати ресурси в країнах з постійним рівнем попиту. У таких випадках державі доводиться або допомагати бізнесменам (видавати їм кредити чи субсидії під будівництво готелів), або самій будувати й експлуатувати об'єкти туристичної інфраструктури, які зацікавлять перших мандрівників. Там, де приватний сектор все-таки вирішує вкладати капітали (в основному це компанії із країн, звідки їдуть туристи), більша частина прибутку вивозиться за кордон, і не приносить ніякої користі місцевій економіці. Найгірше, що підприємці намагаються якомога швидше повернути вкладені гроші, а стабільний поступальний розвиток, вигідний державі, їх цікавить мало. Держава повинна виступити координатором у розвитку туристичної інфраструктури. Головне — це знайти баланс між попитом і пропозицією, а також забезпечити доступ до необхідних об'єктів у потрібному місці й у потрібний час та гарантувати їх належну якість [4, с. 487].

Звернімо увагу на значні розбіжності у проведенні політики розвитку туризму між індустріальними країнами і країнами, що розвиваються. У багатьох індустріальних країнах, де рівень безробіття високий, туризм є пріоритетним чинником щодо створення великої кількості робочих місць. Саме тому уряди цих країн приділяють значну увагу політиці відновлення вже існуючих туристичних продуктів і пошуку нових ресурсів для розвитку туризму, територій, захисту довкілля. Однак особливе місце в розвитку туризму цих країн посідає політика просування туристичного продукту за кордоном для залучення іноземних гостей у країну і тим самим виправдання великих інвестицій у розвиток міжнародного туризму. На відміну від розвинутих країн, країни, що розвиваються, не мають достатніх фінансових коштів для проведення активної політики просування туристичного продукту і не мають змоги залучити досить велику кількість туристів із-за кордону та завдяки цьому

одержати достатній обсяг коштів для розвитку інфраструктури туризму [8, с. 56].

Турист, що приїхав в ту чи іншу країну або місцевість, робить певні грошові витрати, замовляючи екскурсії, бронюючи місця в готелях, купуючи сувеніри або речі тощо. Тому загальновідомо, що туристична діяльність справляє мультиплікативний ефект, стимулюючи й створюючи додаткові робочі місця в інших галузях економіки, які тією чи іншою мірою пов'язані з розвитком туризму. Однією з таких галузей є транспорт. Зростає обсяг світових авіаперевезень. Варто очікувати, що в період з 2000 до 2013 рр. він буде зростати щорічно на кілька відсотків. З урахуванням цього прогнозу будуть потрібні тисячі нових літаків загальною вартістю сотні мільярдів доларів США. На сьогодні швидкими темпами розвивається круїзний бізнес. Відомо, що протягом найближчих п'яти років внаслідок розширення ринку круїзів планується будівництво 50 нових круїзних лайнерів. Передбачається також будівництво прозорих туристичних підводних човнів, що дають можливість здійснювати огляд об'єктів підводного світу. Усе це буде стимулювати розвиток центрів суднобудування [9, с. 222].

Крім економічних факторів, що виправдовують втручання держави в туристичну сферу, існують соціальні й політичні мотиви. У багатьох країнах, у першу чергу тих, що розвиваються, авіакомпанії перебувають у власності держави. Звичайно, національні перевізники можуть давати чималі доходи в бюджет країни, але не варто забувати й про політичний престиж. З економічного погляду окремі маршрути можуть бути нерентабельними, але вони виконують необхідну соціальну функцію, забезпечуючи життєво важливе сполучення з віддаленими регіонами й тому фінансуються урядом.

Крім того, держава зобов'язана піклуватися про збереження національної спадщини. Об'єкти, що становлять історичну або архітектурну цінність, особливо ті, які значаться в списку ЮНЕСКО й мають міжнародне значення, необхідно зберегти для нащадків.

Протягом останніх років політика британського уряду у сфері туризму постійно коливалася між необхідністю інвестування в туризм з метою створення нових робочих місць і прагненням скоротити видатки бюджету. На першому етапі своєї діяльності уряд консерваторів надавав туризму серйозну фінансову підтримку, але з початку 1990-х рр. ситуація змінилася: чиновники вирішили, що державні дотації виконали свою функцію, індустрія "наростила м'язи" і вкладати в неї кошти має приватний сектор. Крім того, було прийнято рішення мінімізувати державне втручання в питання плану-

вання й розвитку, контроль за якими був покладений на Британську туристичну раду (сьогодні – “ВізітБрітан”) і регіональні структури. Основним завданням “ВізітБрітан”, напівавтономної урядової організації, що представляє країну за кордоном, є не тільки залучення іноземців у Британію, а й рівномірний розподіл туристичних потоків по регіонах і місяцях з метою зменшення скупченості на півдні в літній період. Наприклад, в Іспанії приватний сектор домогся помітного успіху в популяризації морських курортів на східному узбережжі, Балеарських і Канарських островах, тому державні структури сконцентрували увагу на рекламуванні менш відомого північно-західного узбережжя й центральних регіонів, а забудова прибережних зон стала предметом жорсткого регулювання [4, с. 484]. Натомість в Україні прибережні зони Криму забудовуються в хаотичному порядку, а земля роздається тим, у кого є вплив і кошти на підкуп місцевої влади. Такі правила гри відлякують потенційних іноземних інвесторів від розвитку туристичного бізнесу на кримському узбережжі.

Ділові заходи – це каталізатори головних економічних вигід для територій, де вони відбуваються, і водночас величезний обіг грошей і товарів, багато з яких є експортоорієнтованими. Існує багато прикладів здобуття вигоди від таких бізнесових заходів не тільки для товарів, що йдуть на експорт, а й для туризму в країні, яка організовує такі ділові зустрічі. Зростаючий успіх Великої Британії в залученні ділових туристів залежить від багатьох факторів. Один з яких – це навички, з якими Велика Британія веде свої внутрішні і міжнародні справи, часто поєднанні з масштабною і професійною підтримкою самої галузі. Однією з туристичних стратегій “ВізітБрітан” є здобуття чергового права на проведення нових міжнародних ділових заходів у країні. Задля досягнення цієї мети місця проведення таких заходів повинні досягати й утримувати високу планку з підготовки до них. “ВізітБрітан” випускає щорічний довідник міжнародних зборів і заходів, стежить, щоб інтереси Великої Британії і її присутність були представлені й забезпечені на таких значних міжнародних заходах, як IMEX і EIBTM. Підтримувані допоміжними маркетинговими і PR-ресурсами з центру, спеціалісти з ділового туризму “ВізітБрітан” концентрують свою увагу переважно на найкращих перспективах в корпоративному відпочинку і стимулювальному туризмі, тоді як Лондонський відділ ділового туризму займається проведенням виставкових заходів.

Усе більше “ВізітБрітан” займається такими британськими інтересами, як торгівля й інвестиції, будучи впевненим, що торгівля і діловий туризм йдуть пліч-о-пліч. “ВізітБрітан”

приділяє значну увагу зростаючим ринкам і економікам таких країн, як Китай, Росія й Індія, тому що це потенційні значні групи ділових туристів. Маркетингова стратегія, яка була запущена в 2003 р., однією з головних цілей мала позиціювання Англії як якісного туристичного продукту для ділового ринку. Стратегія передбачає наступ за трьома основними напрямками:

- здобуття права на проведення якомога більше міжнародних (у межах країни) заходів;
- переконання британських компаній, які сьогодні проводять свої заходи за кордоном, в тому, щоб розглянути для цієї мети Англію;
- надання значущості місцевому ринку шляхом інформаційної підтримки клієнтів коли це необхідно [2, с. 9].

Так, Чехія з метою підвищення інвестиційної привабливості чеської економіки в 2002 р. у закон про інвестиції внесла ряд виправлень. Найбільш істотним нововведенням стало поширення державної підтримки на сферу послуг. У просуванні туристичних і рекреаційних послуг Чехія здійснює цілеспрямовану маркетингову політику. Національне туристичне управління щорічно проводить безліч рекламних заходів. Одним з головних факторів успіху чеських курортів можна назвати створення, підтримку й удосконалення курортно-туристської інфраструктури, що забезпечується за рахунок постійних зусиль із залучення в неї нових інвестицій, у тому числі й іноземних. Завдяки чітко орієнтованій політиці чеського уряду у сфері залучення іноземних інвестицій щорічно відзначається їх значний приплив у національну економіку. Істотна їх частина спрямовується в курортно-туристичний комплекс [8, с. 66].

Держава відіграє важливу роль у регулюванні й контролі за сферою туризму, а також, якщо буде потреба, стимулює й підтримує його розвиток. Наприклад, вона стримує небажане зростання галузі й обмежує нечесну конкуренцію, допомагає підняти рівень попиту шляхом створення відповідної інфраструктури або будівництва готелів. Крім того, уряд встановлює стандарти якості й захищає права споживачів (у цьому випадку туриста) від зловживань і недбалості представників туристичного бізнесу.

Держава має у своєму розпорядженні цілий набір інструментів впливу на галузь. Це й директиви центрального уряду, і контроль місцевих органів влади. Типовим прикладом тут може служити відмова у видачі дозволу на забудову, хоча подібні заходи не завжди ефективні. Якщо місце користується популярністю серед мандрівників, влада навряд чи захоче втрачати клієнтів, забороняючи будівництво нових готелів; все може закін-

читися тим, що або туристи будуть приїжджати лише на денні екскурсії, або ніша буде зайнята приватним житлом.

Ще одним способом впливу місцевих органів самоврядування на туристичну сферу є стримування розвитку інфраструктури. Він може принести певні результати, але, на жаль, від цього постраждають і місцеві жителі, чиє незадоволення поганими дорогами може призвести до серйозних політичних наслідків. Контролювати туристичні потоки можна й за допомогою цінової політики. Через величезну кількість приїжджих Венеція має багато проблем. Так, рух по каналах став настільки інтенсивним, що владі довелося ввести диференційовану систему оплати транспортних послуг: тепер туристи платять у вісім разів більше, ніж городяни, хоча, найімовірніше, це рішення буде скасовано, оскільки воно суперечить законодавству ЄС. Проте це не стосується інших регіонів: наприклад, Індія значно підвищила вартість доступу до своєї головної визначної пам'ятки – Тадж-Махалу, тим самим обмеживши кількість відвідувачів, які негативно впливають на стан будинку. Завдяки тому, що ціни в цій сфері еластичністю не відрізняються, подібні кроки дають можливість уряду й місцевій владі підвищити свої доходи, хоча навряд чи їм вдасться знизити попит до оптимального рівня без додаткових заходів. Вибіркове оподаткування готелів або підвищення тарифів на паркування автомобіля може частково вплинути на ситуацію, але критики називають такі податки регресивними – у першу чергу, вони “вдарять” по небагатих туристах і не торкнуться заможних.

Британія тільки починає успадковувати досвід своїх сусідів по ЄС і регулювати попит на туристичному ринку за допомогою законодавства: наприклад, місцеві влади ділять навчальний рік у школах на п'ять семестрів і скорочують літні канікули (завдяки цьому навантаження на “пікові” місяці значно знижується й багато проблем вирішуються самі собою). На континенті змінюють не тільки графіки канікул, а й розклад відпусток. Зокрема, у Німеччині уряди земель зобов'язані дотримуватися черговості відпускних сезонів на основі одинадцятирічного циклу, завдяки чому країні вдається уникнути ажіотажу, що спостерігається в Британії із закінченням навчального року. Фабрики, школи й приватні компанії планують відпускні сезони в чітко встановленому порядку. Що стосується Франції, то країна ділиться на три зони, у кожній з яких відпустки й канікули починаються відповідно до графіка. Безумовно, подібна модель дає можливість уникнути літніх стовпотворінь у масштабах всієї країни, але й тут є свої недоліки (наприклад, масовий від'їзд німецьких курорт-

ників призводить до жахливих заторів на дорогах тієї землі, що дочекалася своєї черги).

Мабуть, однією з найпоширеніших форм державного втручання у сферу туризму є регулювання готельного бізнесу. Крім правил безпеки й санітарних норм, у багатьох країнах діє система обов'язкової реєстрації й класифікації готелів; крім того, інформація про розцінки має бути відкритою, а сам будинок піддається регулярним перевіркам. Кемпінги, стоянки автофургонів теж постійно інспектуються з погляду дотримання стандартів обслуговування й умов проживання. І нарешті, стурбованість уряду проблемами якості зумовила появу системи контролю за безпекою туристів і серії тренінгових програм, спрямованих на підвищення рівня обслуговування. Не дуже давно в Британії запустили кілька таких проектів, у тому числі й Національну програму якості визначних пам'яток. Більше того, уряд визнав, що статистика у сфері туризму не відображає реальної картини й тому має потребу в нових підходах до збору й аналізу даних, особливо на рівні регіональних агентств розвитку. Держава намагається залучити до вивчення ситуації місцеві органи, хоча законодавство їх до цього не зобов'язує [4, с. 496].

Традиційно Франція посідає одне з перших місць у світі за привабливістю для іноземних туристів – 76,7 млн відвідувачів, третє місце – за об'ємом коштів у туризмі – 101,3 млрд євро в 2003 р. Перший сектор економіки країни – туризм – відіграє визначну роль у розвитку територій та в процесах реформування, які відбуваються сьогодні. Таких визначних результатів туристична галузь Франції досягла завдяки всебічній підтримці її розвитку державою, продуманій регіональній політиці щодо активізації розвитку галузі туризму на місцях, а також тісній співпраці органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, громадських організацій та підприємців [6].

Система організації влади в адміністративно-територіальних одиницях у Франції належить до континентальної моделі, що характеризується поєднанням в органах на місцях функцій місцевого самоврядування й функцій державної влади. Утворювальними елементами місцевого колективу є: певна територія й певне населення; певні повноваження, установлені законом, що розподіляє їх між місцевими колективами трьох рівнів і державою; повна автономія у сфері керівництва й управління, обмежена тільки рамками закону, тобто відсутність будь-якої опіки з боку держави або залежності від інших місцевих колективів; наявність власних гарантованих джерел фінансових коштів: фіскальні збори (чотири види місцевих податків, розмір яких визначається самими

колективами і які збираються й надалі перерозподіляються державою); державні субсидії (розмір державного субсидування встановлюється таким чином, щоб усунути диспропорції в розвитку місцевих колективів і забезпечити для них рівні умови); позикові кошти (місцеві колективи можуть вільно брати позики); власні доходи; автономна адміністрація й територіальні служби, штати, повноваження, рівень незалежності й стабільності яких визначаються статусом місцевого колективу. Систему органів муніципального управління доцільно розглядати стосовно до різних територіальних утворень, що перекривають один одного: регіонів, департаментів і комун [1, с. 6].

Питання туризму належать до повноважень міністра, до компетенції якого водночас входять питання транспорту, житла та морської зони. Всі ці сфери, на перший погляд, абсолютно різні, але вони так чи інакше пов'язані з туризмом та сприяють його розвитку. Безпосереднє регулювання туристичної галузі здійснює Дирекція з туризму, яку очолює Державний секретар з питань туризму, і головним завданням якої є здійснення державної політики в галузі туризму підтримка та розвиток цієї індустрії, підвищення її ефективності. Дирекція, як і уряд у цілому, зобов'язана підтримувати стабільний розвиток галузі, є технічним виконавцем політики уряду та, зокрема, профільного міністра.

При Дирекції з туризму створено відповідні органи, діяльність яких спрямована на забезпечення вирішення окремих питань галузі – Національну туристичну раду, Французький дім та ін. Крім того, створено міжурядовий комісаріат з туризму. Цей орган, з одного боку, має вирішувати різні важливі управлінські завдання, що стосуються діяльності різних міністерств та відомств, з іншого – усувати міжвідомчі розбіжності, які пов'язані з досить вузькою спеціалізацією деяких міністерств. Комісаріат підпорядковано безпосередньо прем'єр-міністру країни. На засіданні комісаріату в жовтні 2003 р. було визначено важливість просування французького туристичного продукту за кордоном за допомогою мережі Maison de la France – туристичних представництв, які працюють як окремо, так і при посольствах Франції в інших країнах. На заходи щодо залучення іноземних туристів в країну через ці представництва планувалось виділити 4 млн євро в 2004 р. (40% від загального бюджету на рекламу туризму).

На рівні регіону та департаменту управління туристичною галуззю здійснюють відповідні органи виконавчої влади, створені згідно з декретом від 2 листопада 1960 р. як служби міністра, до повноважень якого належать питання туризму, тобто їх створення відбувалось за принципом децентрації,

який полягає у перенесенні завдань на нижчі рівні адміністрації, але не пов'язується з обмеженням залежності від вищих органів влади.

Всього на території Франції створено 27 регіональних туристичних представництв. У кожному регіоні вони діють при префектурі та підпорядковуються префекту. Відповідно до положень декрету, на представництва покладено такі повноваження та обов'язки: впроваджувати політику держави в туристичній галузі; готувати для уряду та інших державних установ рекомендації щодо вирішення проблем туристичної галузі та змін державної політики у цих питаннях; відстоювати інтереси туристичного ринку, водночас узгоджуючи їх із потребами споживачів; сприяти розвитку туристичного продукту Франції та просуванню його на зарубіжні ринки для нарощування обсягів іноземного туризму до країни та збільшення надходжень від нього.

Крім того, представництва контролюють роботу суб'єктів туристичної діяльності, навіть якщо вона ініційована органами місцевого самоврядування та здійснюється за рахунок місцевого бюджету. Вони також надають рекомендації територіальним громадам, організаціям фахівців туристичної галузі, асоціаціям і туристичним підприємствам у рамках державних та регіональних проектів розвитку і модернізації туріндустрії. Представництва відіграють важливу роль у залученні інвестицій у туристичний розвиток регіону з боку держави і Євросоюзу.

Таким чином, вертикаль органів виконавчої влади, які управляють туризмом, практично закінчується на рівні департаментів. Це зумовлено перерозподілом повноважень і функцій між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування в галузі туризму, який наділив територіальні громади значними повноваженнями. Окрему увагу приділено муніципальним туристичним офісам як дієвому чиннику розвитку місцевого туризму: обґрунтовано необхідність об'єднання туристичних офісів у різних комунах для досягнення максимально ефективного розвитку туризму в регіоні.

Принципами сучасної туристичної політики Франції є децентралізація, делегування повноважень органам місцевого самоврядування, підтримка місцевих ініціатив, розвиток усіх форм соціального туризму, принцип всебічної співпраці між владою, територіальними громадами та підприємцями в галузі туризму; створення Національного комітету якості та товарних знаків у галузі туризму; реформування фінансової та податкової політики стосовно діяльності підприємств, які надають послуги щодо розміщення (готелі, хостели, туристичні бази тощо); впровадження в туристичній галузі системи

п'ятирічних контрактів "держава – регіони"; створення органами місцевого самоврядування і суб'єктами туристичної діяльності змішаних підприємств для управління такими важливими й складними в обслуговуванні об'єктами, як палаци, канатні дороги, розважальні центри [6].

Один з основних елементів національних туристичних стратегій – грамотна організація роботи інформаційних туристичних центрів. Адже такі структури можуть в мінімально короткі терміни надати туристові практично будь-яку інформацію, включаючи наявність місць на найбільш популярні екскурсії, розклад руху транспорту тощо. Головний туристичний інформаційний центр у Відні розташований в центрі міста, недалеко від опери – саме там, де багато туристів. Центр обладнаний сучасними комп'ютерами, в ньому багато барвистих буклетів і карт. Співробітники розмовляють на кількох мовах, у тому числі російською. Дуже грамотно організована робота туристичного інформаційного центру в Ніцці. Просторе приміщення, оформлене з використанням сучасних матеріалів. На питання туристів завжди готові відповісти фахівці з відповідною підготовкою і знанням кількох мов. Причому співробітники інформаційних центрів орієнтовані на результат, а не на процес – навіть з мінімальним знанням англійської будь-який турист зможе дізнатися все, про що питав.

Креативно працюють туристичні інформаційні центри в Парижі. Туристові вручають карту, буклет, розкажуть, як найшвидше дійти до Лувру або іншого музею. Втім, кожен паризький готель туристичного класу можна вважати туристичним інформаційним центром, оскільки тут є безліч рекламно-інформаційної продукції, а також карт міста з вказівкою найпопулярніших туристичних об'єктів.

У нашій країні туристичних інформаційних центрів у тому розумінні, до якого звикли західноєвропейські туристи, просто немає, тому що на державному рівні немає відповідної програми (відповідно, немає і державного фінансування). У ситуації недостатньої уваги держави до питань розвитку сучасної туристичної інфраструктури вирішити проблему розвитку центрів туристичної інформації намагаються керівники окремих міст. За рахунок місцевих бюджетів у різних містах України вже відкриті такі центри, де туристи можуть отримати інформацію, купити сувеніри і буклети, навести довідки про ліцензовані турфірми і сертифіковані готелі. Досить працездатний центр туристичної інформації створений в Ужгороді. Велике приміщення, виставка сувенірів, комп'ютери, чудово підготовлені фахівці. Центр був відкритий за рахунок коштів міського бюджету, але в майбутньому планується, що він перейде на повну самоокуп-

ність. Гарний центр туристичної інформації створений у Керчі. Він співпрацює з професійними асоціаціями і підприємствами, державними і комерційними організаціями, видавництвами, ЗМІ. Відвідувачі можуть отримати повну інформацію про туристичні об'єкти, дозвілля в Керчі і Криму, ознайомитися з анонсами культурно-масових заходів, всеукраїнських виставок і фестивалів. Також охочі можуть замовити екскурсії по місту і передмістю, придбати історико-краєзнавчу літературу, буклети і фотоальбоми, путівники, картографічну і сувенірну продукцію [7].

У більшості випадків державна політика у сфері туризму в країнах з розвинутою туристичною галуззю реалізується через національні туристичні ради. Як правило, вони фінансуються за рахунок урядових грантів, а до сфери їх компетенції входять такі функціональні обов'язки:

1. Функція планування й контролю:
 - перевірка якості продукту, планування інвестиційної діяльності й контроль за інфраструктурою;
 - охорона й відновлення туристичних об'єктів;
 - управління трудовими ресурсами й підготовка кадрів;
 - ліцензування й контроль за всіма секторами індустрії;
 - вироблення цінової політики й регулювання відносин у туристичній сфері.
 2. Маркетинг:
 - популяризація країни серед потенційних туристів;
 - аналіз ситуації на ринку, прогнози на майбутнє, збір і публікація статистичних даних;
 - випуск і поширення туристичної літератури;
 - фінансування туристичних інформаційних центрів і забезпечення кадрами;
 - реклама, промоушн і PR-акції, як усередині країни, так і за кордоном.
 3. Фінанси:
 - консультації з питань інвестиційної діяльності;
 - розробка й затвердження програм підтримки туристичних проектів і контроль за їх реалізацією.
 4. Координаційна функція:
 - налагодження взаємодії між галузевими й професійними структурами, урядом і регіональними місцевими туристичними організаціями;
 - реалізація маркетингових проектів разом із приватними туристичними компаніями;
 - організація семінарів, конференцій та інших заходів для суб'єктів туристичного бізнесу.
- У деяких країнах частина зазначених повноважень делегується регіональним турис-

тичним структурам, причому контроль за їх реалізацією й координація дій покладаються на державні органи.

IV. Висновки

Узагальнюючи досвід провідних зарубіжних туристичних країн, можна зробити висновки, що для України буде доцільним поєднання форми державного управління туризмом Великої Британії та Франції. Необхідно створити потужну державну організацію на зразок "ВізітБрітан", яка займалася б великими загальнонаціональними проектами в галузі туризму, координувала і контролювала б діяльність регіональних туристичних організацій та займалася рекламою з метою налагодження тісних контактів із громадськістю і просування туристичної України на світовому ринку; створити Національний комітет якості й товарних знаків у галузі туризму. А також необхідно делегувати якомога більше прав та обов'язків на регіональні та місцеві організаційні структури, запровадити муніципальні туристичні офіси як дієвий чинник розвитку місцевого туризму, але при цьому має бути фінансова підтримка держави для реалізації туристичних проєктів.

В Україні можна задіяти вже відпрацьовані за кордоном засоби та методи державного регулювання туризму, а саме:

- створення органами місцевого самоврядування і суб'єктами туристичної діяльності змішаними підприємствами для управління такими важливими й складними в обслуговуванні об'єктами, як палаци, канатні дороги, розважальні центри;
- впровадження в туристичній галузі системи п'ятирічних контрактів "державна – регіони" з чіткою програмою дій з розвитку туристичних об'єктів;
- сформувати базу даних потенційних клієнтів, яким би розсилалась електронна газета з туристичними пропозиціями та інформацією;
- рівномірний розподіл туристичних потоків по регіонах і місяцях з метою зменшення скупченості на півдні в літній період (за допомогою рекламування північно-західного регіону в цей період);
- здобуття права на проведення міжнародних заходів на території України (великим досягненням є проведення чемпіонату Європи в Україні – "Євро 2012");
- переконати українські компанії і представництва зарубіжних компаній в Україні, які сьогодні проводять свої заходи за кордоном, розглянути для цієї мети відомі туристичні місця в Україні;
- ввести систему реєстрації й класифікації готелів, санаторіїв і баз відпочинку, крім того, інформація про розцінки має бути відкритою;
- розробка державою серії тренінгових програм, спрямованих на підвищення рівня обслуговування;
- просування українського туристичного продукту за кордоном за допомогою мережі туристичних представництв, які можуть працювати як окремо, так і при посольствах України в інших країнах;
- розробка і впровадження програми туристичних інформаційних центрів в Україні.

Література

1. Болотина Е.В. Организационные основы французского муниципального управления: монография / Е.В. Болотина. – СПб., 2006. – С. 6.
2. Caroline P. Increasing the trade potential of business events and Improving Britain's position as a stage for International events / P. Caroline // Better business tourism in Britain. – 2004. – 9 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.business tourismpartnership.com/pubs/BACD%20tourism.pdf>.
3. Самойленко А.А. География туризма : учеб. пособие / А. А. Самойленко. – Ростов н/Д : Феникс, 2006. – 15 с.
4. Холловой Дж. К. Туристический бизнес: пер. с 7-го англ. изд. / Дж. К. Холловой, Н. Тейлор. – К. : Знання, 2007. – 798 с.
5. Квартальнов В.А. Иностраный туризм / В.А. Квартальнов. – М. : Финансы и статистика, 1999. – 312 с.
6. Алексеева Ю.В. Державне регулювання розвитку туристичної галузі України в контексті досвіду Франції: автореф. канд. наук з держ. упр. / Ю.В. Алексеева. – Одеса, 2005. – 23 с.
7. Турист без інформації – як риба без води! // Інтернет-видання UA-Reporter. com [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www. ua-reporter. com/turizm>.
8. Рудь Н. Инвестиции в туристско-рекреационную сферу: зарубежный опыт и потенциал российских регионов / Н. Рудь // Мировая экономика и международные отношения. – 2007. – № 7. – С. 66.
9. Воскресенский В.Ю. Международный туризм : учебное пособие / В.Ю. Воскресенский. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2006. – 255 с.
10. Вавилова Е.В. Основы международного туризма : учебное пособие / Е.В. Вавилова. – М. : Гардарики, 2005. – 160 с.

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 розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття);

II. Постановка завдання (формулювання цілей статті);

III. Результати (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів);

IV. Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у даному 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 посвідчити це своїми підписами.

5. Паперовий варіант, підписаний автором, ідентичний набраному в електронному варіанті, завірена **рецензія** доктора наук відповідного профілю (крім випадків, коли автор сам має науковий ступінь доктора наук), **довідка** про автора на окремому аркуші (прізвище, ім'я, по батькові повністю, відповідно до паспортних даних, адреса, телефони з кодом міста, науковий ступінь, вчене звання, посада, установа), копія документа про **сплату** (15 гривень за сторінку) передаються відповідальному редакторові або надсилаються за адресою: 69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70-Б, КПУ, редакція журналу “Держава та регіони”.

6. Гроші треба перераховувати за реквізитами:

КПУ / Філія АБ “Південний”

р/р 26002310022201 / ОКПО 19278502 / МФО 313753

За друк статті у науково-виробничому журналі “Держава та регіони”.