Держава та регіони

Серія: Державне управління
2013 р., № 1 (41)

Науково-виробничий журнал

виходить щоквартально

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

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

Головний редактор:
В.А. Ільяшенко, доктор наук з державного управління, професор

Редакційна колегія:
В.Д. Бакуменко, доктор наук з державного управління, професор
В.Г. Бодров, доктор економічних наук, професор,
Заслужений діяч науки і техніки України
С.О. Біла, доктор наук з державного управління, професор
В.Є. Воротін, доктор наук з державного управління, професор
А.О. Дегтяр, доктор наук з державного управління, професор
В.В. Дорофієнко, доктор економічних наук, професор
О.В. Долгальова, доктор наук з державного управління, професор
О.Я. Лазор, доктор наук з державного управління, професор
М.А. Латинін, доктор наук з державного управління, доцент
В.М. Лобас, доктор наук з державного управління, професор
А.В. Мерзляк, доктор наук з державного управління, професор
О.Г. Мордвінов, доктор наук з державного управління, професор
П.І. Надолішній, доктор наук з державного управління, професор
В.М. Огаренко, доктор наук з державного управління, професор
В.М. Олуйко, доктор наук з державного управління, професор
В.Л. Пілюшенко, доктор технічних наук, професор,
член-кореспондент НАН України
І.В. Розпутенко, доктор наук з державного управління, професор
С.М. Серьогін, доктор наук з державного управління, професор
О.І. Черниш, доктор наук з державного управління, професор
В.О. Шамрай, доктор наук з державного управління, професор
О.С. Шаптала, доктор наук з державного управління, професор
Ю.П. Шаров, доктор наук з державного управління, професор
М.В. Болдуєв, доктор наук з державного управління, доцент
З.О. Надюк, доктор наук з державного управління, доцент
І.В. Рожкова, доктор наук з державного управління, доцент

Іноземні члени редакційної колегії
О.П. Овчинникова, доктор економічних наук, професор
(Російська Федерація)
Ю.М. Осипов, доктор економічних наук, професор
(Російська Федерація)
С.О. Пелих, доктор економічних наук, професор
(Республіка Білорусь)
В.С. Фатєєв, доктор економічних наук, професор
(Республіка Білорусь)

Відповідальний редактор: С.В. Белькова
Редактор: О.В. Лобода
Технічний редактор: О.В. Колотова
Дизайнер обкладинки: Я.В. Зоська

Засновник:
Класичний приватний університет
Свідоцтво Державного комітету інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації
Серія КВ № 14175-3146 ПР від 24.04.2008 р.

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

Журнал ухвалено до друку вченою радою Класичного приватного університету
30 січня 2012 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) 220-58-42, 63-99-73.

Здано до набору 28.12.2012.
Підписано до друку 25.03.2013.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 23-12Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

ISSN 1813-3401

© Класичний приватний університет, 2013

ЗМІСТ

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Бережний А.І.
ДЕРЖАВНА ВЛАДА ЯК МОЖЛИВІСТЬ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ, ЩО РЕГУЛЮЮТЬ РОЗПОДІЛ БЛАГ У КОНФЛІКТНИХ СИТУАЦІЯХ В ІННОВАЦІЙНОМУ РОЗВИТКУ ВНЗ 5

Берюх О.В.
ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ З ЕКОЛОГІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ 11

Гайдученко С.О.
ПРО МОТИВАЦІЙНИЙ АСПЕКТ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ В ТЕОРІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ 16

Мадих А.А., Фомін В.В.
АНАЛІТИЧНА МОДЕЛЬ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ 20

Мамонов І.Л.
ЦІЛЬОВА ГУМАНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ 25

Матвєєва Л.О.
ВИКОНАННЯ КОНТРОЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ В УМОВАХ ПРЕЗИДЕНТСЬКО-ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ: ТЕНДЕНЦІЇ ТА РИЗИКИ ДЛЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ 29

Рудалєва Л.В.
РОЛЬ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ НА ФОНДОВОМУ РИНКУ В УМОВАХ МОДЕРНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ 37

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Аршава І.О.
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НОТАРІАТОМ В УКРАЇНІ 43

Бедін С.В.
ОСНОВНІ ТЕОРЕТИЧНІ ПОЛОЖЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИЦІ 49

Приходько О.М.
ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ 54

Дорошенко С.О.
МЕХАНІЗМИ ФІНАНСУВАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА 60

Коваленко Є.О.
ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СПОЖИВЧОГО РИНКУ В КРАЇНАХ ЄВРОПИ 67

Інковська Ю.М.
МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ БРЕНДИНГУ ТЕРИТОРІЙ 72

Іванченко А.В.
ОЦІНЮВАННЯ ДІЇ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ 77

Макєєва Л.М.
ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЯКІСНОГО СТАНУ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ 83

Мерзляк А.В., Павелко Н.І.
ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА РОЗВИТКУ СТРАХУВАННЯ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ В УКРАЇНІ 88

Пилипенко Н.М.
ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ 95

Сітнікова Н.С.
СИСТЕМА РОЗВИТКУ ДИТЯЧО-ЮНАЦЬКОГО СПОРТУ В УКРАЇНІ ТА ЙОГО ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗРОСТАННЯ ДЕРЖАВИ 100

Шевцов А.Л.
КОМПЛЕКСНИЙ ПІДХІД ДО ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ 106

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

Коновалова М.В.
СВІТОВА ПРАКТИКА ФОРМУВАННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ
ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ НА ПРИКЛАДІ АНГЛОСАКСОНСЬКОЇ
МОДЕЛІ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ 112
Ландсман В.А.
УДОСКОНАЛЕННЯ КАДРОВОЇ РОБОТИ
В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ 117

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ
ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Бікулов Д.Т.
РОЛЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
У РОЗВИТКУ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПРИВАБЛИВОСТІ ТЕРИТОРІЙ 122
Гарькавий І.Б.
МІСТООБСЛУГОВУЮЧА СФЕРА: СТРУКТУРА
ТА СКЛАДОВІ, ЇХ ВЛАСТИВОСТІ Й ОЗНАКИ 126
Іщенко М.П., Самойленко Л.Я.
КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ МОДЕЛЕЙ, ПРИНЦИПІВ І ФОРМ ОРГАНІЗАЦІЇ
СИСТЕМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ 131
Костенок І.В.
СОЦІАЛЬНА ДОВІРА ТА ГРОМАДЯНСЬКА УЧАСТЬ ЯК ЧИННИКИ РОЗВИТКУ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ОЦІНЮВАННЯ УКРАЇНСЬКИХ РЕАЛІЙ 136
Наконечний В.В.
ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ І УПРАВЛІННЯ МІСТОМ 141
Опрятний С.М.
ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАНОВЛЕННЯ Й РОЗВИТКУ СИСТЕМИ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В ІСТОРИЧНІЙ РЕТРОСПЕКТИВІ 145
Пеклушенко О.М.
ПРАВОВЕ СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ 150
Полюшкін С.С.
ВИКОРИСТАННЯ ІНСТРУМЕНТАРІЮ ПРОЕКТНОГО АНАЛІЗУ
В УПРАВЛІННІ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ МІСТА-МЕГАПОЛІСА 156
Сергєєва О.Р.
МОДЕЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ОЦІНЮВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
ЯК ФАКТОРА СТАНОВЛЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ 162

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

Коваленко Т.Ю.
ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ САНАТОРНО-КУРОРТНОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІТЕЙ В УКРАЇНІ: АКТУАЛЬНІСТЬ
ПРОБЛЕМИ В УМОВАХ МЕДИЧНОЇ РЕФОРМИ 168
Линник С.О.
ПРІОРИТЕТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОХОРОНИ
ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ МІЖНАРОДНИХ
СТРАТЕГІЙ У СФЕРІ БОРОТЬБИ З ВІЛ/СНІД 173
Скрипник О.А.
СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНА ПЕРЕБУДОВА ЯК ІНСТРУМЕНТ
УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ 179
Сорокіна Н.Г.
ВПЛИВ ДЕРЖАВНОЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ
НА ФОРМУВАННЯ ЦІННІСНИХ ОРІЄНТАЦІЙ СУЧАСНОЇ МОЛОДІ 183

ОФІЦІЙНА ІНФОРМАЦІЯ

Прес-служба Нацдержслужби України
ВІДТЕРМІНОВАНО НА РІК НАБУТТЯ ЧИННОСТІ
ЗАКОНОМ УКРАЇНИ “ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ” 188
Прес-служба Нацдержслужби України
ОНОВЛЕННЯ ГАЛУЗЕВОГО СТАНДАРТУ ВИЩОЇ ОСВІТИ
ЗА СПЕЦІАЛЬНІСТЮ “ДЕРЖАВНА СЛУЖБА” ГАЛУЗІ ЗНАНЬ
“ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ” – НАГАЛЬНА ПОТРЕБА СЬОГОДЕННЯ..... 189

ДО УВАГИ АВТОРІВ 190

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 218.42

А.І. Бережний
аспірант
Донецький державний університет управління

ДЕРЖАВНА ВЛАДА ЯК МОЖЛИВІСТЬ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ, ЩО РЕГУЛЮЮТЬ РОЗПОДІЛ БЛАГ У КОНФЛІКТНИХ СИТУАЦІЯХ В ІННОВАЦІЙНОМУ РОЗВИТКУ ВНЗ

У статті виокремлено державну владу як суб'єкт управління процесами прийняття рішень, що регулюють розподіл благ у конфліктних ситуаціях в інноваційному розвитку ВНЗ; розглянуто передумови виникнення конфліктів між різними суб'єктами економічних відносин як на рівні ВНЗ, так і на рівні органів державного управління регіональної ланки при впровадженні заходів інноваційного розвитку та визначено напрями їх урегулювання.

Ключові слова: *державна влада, державне регулювання розподілу благ, інноваційний розвиток, інноваційний конфлікт, система освіти, державне регулювання, регіональне управління, конфлікті дії, суб'єкти економічних відносин, передконфліктна ситуація, ескалація.*

І. Вступ

В Україні нині здійснюється безпосереднє регулювання, детальний адміністративний і фінансовий контроль закладів вищої освіти. Регулювання розвитку в Україні ще не стало об'єктом відповідальності держави перед суспільством. Воно не забезпечує широкого й відкритого доступу як до доступеневого, так і до післяступеневого навчання й навчання протягом усього життя. Це спричиняє нерівноправність конкуренції ВНЗ, стримує їх входження в зону загальноєвропейського освітнього простору.

Формування ринкових відносин, розбудова в Україні демократичної держави зумовлюють зміну цільових установок вищої освіти як соціальної системи й елементу інфраструктури ринку праці: не забезпечення потреб держави в спеціалістах різних професій і рівнів кваліфікації, а задоволення різноманітних освітніх потреб особистості для її розвитку, самореалізації, забезпечення конкурентоспроможності на ринку праці.

При цьому особливого значення набувають розбіжності, що виникають у процесі впровадження нововведень. Влада у цьому випадку повинна розглядатися як можливість прийняття рішень, що регулюють розподіл благ у конфліктних ситуаціях.

Відомо, що не будь-яка суперечність може перерости в конфлікт. Якщо суперечність ще не усвідомлена й немає конфліктних дій, то цю ситуацію називають проблемною. Вона є результатом дії переважно об'єктивних причин. Багато проблемних ситуацій існують тривалий час, не виявляючи себе. Об'єктивні суперечливі ситуації, зумовлені діяльністю людей, створюють потенційну можливість виникнення конфліктів, яка переходить у реальність тільки в поєднанні із суб'єктивними факторами [1].

Одна з умов такого переходу – усвідомлення об'єктивної проблемної ситуації. Наявність перешкоди для реалізації інтересів сприяє тому, що проблемна ситуація сприймається суб'єктивно, зі спотвореннями. Суб'єктивність сприйняття породжується не тільки природою психіки, а і соціальними, культурними відмінностями учасників комунікації. До них зараховують цінності, соціальні установки, ідеали й інтереси. Індивідуальність усвідомлення породжується також відмінностями в знаннях, потребах, інших особливостях учасників взаємодії. Чим складніша ситуація і чим швидше вона розвивається, тим більша ймовірність її перекручування опонентами.

ІІ. Постановка завдання

Усвідомлення ситуації як суперечливої не завжди автоматично тягне за собою конфліктну протидію сторін. Часто вони, або одна з них, намагаються вирішити проблему неконфліктними способами (переконанням, роз'ясненням, проханнями, інформуванням протилежної сторони). Іноді учасник взаємодії поступається, не бажаючи переростання проблемної ситуації в конфлікт. У будь-якому випадку на цьому етапі сторони аргументують свої інтереси й фіксують позиції.

© Бережний А.І., 2013

Якщо ж хоча б один з учасників сприймає ситуацію, яка має загрозу безпеці його інтересів, тоді виникає передконфліктна ситуація.

Під конфліктною ситуацією розуміється "сукупність умов і обставин життя людини, за якої відбувається його зіткнення з певною протилежної силою, яка характеризується відносно нього несумісністю цілей і способів досягнення цих цілей" [2]. У ній дії опонента сприймаються не як потенційна загроза (що відбувається в проблемній ситуації), а як безпосередня. Саме відчуття безпосередньої загрози зумовлює розвиток ситуації у напрямі конфлікту, слугує "пусковим механізмом" конфліктної поведінки.

Нововведення досить часто сприймається як загроза, "що спричинюється побоюваннями, котрі наявні у людини, навички та досвід втратять своє значення" [3]. Дійсно, за даними проведеного нами експертного опитування, 52,08% респондентів зазначили, що розробка і впровадження інновацій у виші становлять особливу проблему, оскільки у багатьох викладачів та співробітників упроваджені нововведення породжують побоювання.

Цим багато в чому і пояснюється частота виникнення конфліктних ситуацій у вишах, які стали на шлях інноваційного розвитку та зумовлюється мета статті – проаналізувати передумови виникнення конфліктів між різними суб'єктами економічних відносин як на рівні ВНЗ, так і на рівні органів державного управління регіональної ланки при впровадженні заходів інноваційного розвитку; визначити напрями їх урегулювання та виокремити державну владу як суб'єкт управління зазначеними процесами.

ІІІ. Результати

Система державного управління охоплює такі складові: суб'єкти державного управління, тобто систему органів державної влади; об'єкти державного управління, тобто сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організаційним, регуляційним і контрольним впливом держави; державно-управлінська діяльність (процес), тобто певні суспільні відносини (суб'єкт-суб'єктні та суб'єкт-об'єктні), через які реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами й об'єктами державного управління.

У праці [2] детально розглянуто владу як суб'єкт державного управління, яка структурується й організовується у певну систему, а саме – у політичну систему суспільства [2, с. 238–241].

Базовою для розуміння місця і ролі суб'єкта управління у державному управлінні є модель циклу державного управління, де його суб'єктом є система державної влади у вигляді спеціально утворених органів влади, а об'єктом – суспільство, різноманітні суспільні відносини.

При аналізі конфліктів інноваційного розвитку необхідно виділяти такий компонент, як умови його виникнення. Під умовами виникнення конфліктів розуміється сукупність об'єктивних і суб'єктивних обставин, що створюють передумови розвитку звичайної ситуації соціальної взаємодії в передконфліктну та її ескалацію в конфлікт [4]. Умови виникнення конфлікту характеризують зовнішнє мікро- і макросередовище, у якому розвивається конфлікт.

Ці умови можна поділити на зовнішні та внутрішні. Зовнішні умови визначаються розбіжністю позиції ВНЗ та інших соціальних інститутів у інноваційній сфері. Можуть бути два варіанти такої розбіжності: від ВНЗ вимагають інновації, а він ще не готовий до цього; ВНЗ пропонує інновації, а оточення не приймає їх.

Внутрішні умови не зводяться до суперечностей, що виникли всередині вузівського колективу. Це саме вузівське середовище, наскільки вона є інноваційно сприйнятливим. Такий підхід дає змогу розглядати конфлікт не як ізольовану систему, а як соціальну ситуацію. На необхідність урахування соціальних умов, у яких відбувається конфлікт, вказував В.Н. Мясищев [5]. У цілому у вітчизняній науці соціальне середовище як комплекс умов розуміється досить широко. У нього включаються не тільки найближче оточення особистості, а й соціальні групи, які подаються цією особистістю. Облік цього оточення на рівні мікро- і макросередовища дає змогу зрозуміти змістовний аспект цілей, мотивів сторін, а також їх залежність від цього середовища. Однак керівництво не завжди готове враховувати ці умови при реалізації інноваційного процесу. За даними опитування експертів, готові враховувати особистісно-професійні особливості суб'єктів інноваційних процесів 60,42%; мотиви суб'єктів інновацій – 47,92%; педагогічний потенціал – 58,33%; особливості первинних колективів – 41,67%; тенденції внутрішнього і зовнішнього розвитку – 50%; комплексне оцінювання стану проблеми – 66,67% опитаних. Це поглиблює суперечності та зумовлює ескалацію конфлікту.

Умови виникнення конфліктів слід відрізняти від причин конфлікту, які призводять до його виникнення і є первинним внутрішнім фактором його розвитку. За даними проведеного нами соціологічного опитування, у вишах переважають організаційно-управлінські причини конфліктів інноваційного розвитку. Так, невідповідність структури ВНЗ вимогам інноваційної діяльності відзначили 23,3% респондентів; неоптимальність функціональних зв'язків ВНЗ із зовнішнім середовищем – 18,4%; порушення фун-

кціональних зв'язків між структурними елементами організації – 21,3%; неповна відповідність працівників за професійними якостями вимогам, що висуваються інноваційною діяльністю, – 8,3%; помилки, що допускаються керівниками і підлеглими в процесі вирішення завдань інноваційного розвитку ВНЗ, – 15,5%; 13,2% респондентів відзначають наявність соціально-психологічних причин інноваційних конфліктів, таких як внутрішньогруповий фаворитизм, конкурентний характер взаємодії окремих співробітників з іншими людьми, психологічна несумісність людей у деяких підрозділах. Нарешті, необхідно враховувати чинники виникнення та розвитку конфліктів інноваційного розвитку в виші.

Фактори конфлікту – рушійна сила конфлікту, що визначає його характер або окремі його риси [5]. Виділяють об'єктивні та суб'єктивні чинники конфлікту. За даними проведеного нами експертного опитування, об'єктивними чинниками конфлікту інноваційного розвитку були визначені:

– слабка розробленість нормативних процедур, які супроводжують інноваційний розвиток ВНЗ – 27,1%;
– недоліки і несправедливий розподіл коштів на зміцнення матеріальної бази ВНЗ, закупівлю обладнання для лабораторій – 36,4%;
– природне зіткнення інтересів людей при впровадженні чогось нового, незвіданого – 19,2%;
– традиційні для людей стереотипи конфліктної поведінки – 17,3%.

Виділяють також і об'єкт, і предмет конфлікту інноваційного розвитку. Об'єкт конфлікту – це те, через що виник конфлікт між опонентами, на що претендує кожен з його учасників. Об'єкт конфлікту може бути як матеріальним, так і ідеальним (наприклад, ресурс, влада або духовна (ідея, норма, принцип), цінність до володіння або користування якої прагнуть обидва опоненти) [6].

Як вважає О.М. Алексєєва, "опоненти і об'єкт конфлікту з усіма їхніми відносинами і характеристиками становлять конфліктну ситуацію, яка завжди передує власне конфлікту і може існувати задовго до його виникнення, ніяк не проявляючись" [6].

Необхідно вміти виділити об'єкт конфлікту, щоб конструктивно його вирішити. Втрата об'єкта конфлікту істотно ускладнює процес вирішення проблеми. Як правило, об'єктом конфлікту інноваційного розвитку є інновації, впроваджувані у ВНЗ. Предметом конфлікту слугує об'єктивно існуюча або уявна проблема, що лежить в основі конфлікту. Це та суперечність, через яку і заради розв'язання якої сторони розпочинають протиборство [7].

Предмет конфлікту інноваційного розвитку має свої особливості.

Так, за даними експертного опитування, предметом конфлікту інноваційного розвитку зазвичай називають формалізацію, яка затримує впровадження нововведень – 31,25%; опір інноваціям з боку викладацького складу ВНЗ – 31,25%; високу централізацію, яка гальмує інноваційні ініціативи – 10,42%; поєднання надмірної бюрократизації управління з нескоординованістю дій різних внутрішньовузівських служб – 2,08%; низьке юридичне, економічне, технологічне опрацювання нововведень – 2,08%; невисоку соціально-технологічну культуру керівників підрозділів ВНЗ – 2,08%; труднощі практичної реалізації теоретичних інновацій – 2,08%; некоректні способи впровадження інновацій, які застосовуються керівництвом ВНЗ – 2,08%; труднощі пошуку найбільш ефективних шляхів реалізації нововведення на практиці – 2,08%.

Поряд із конфліктною ситуацією як суб'єкт-об'єктної основи конфлікту, важливою його частиною виступає конфліктна взаємодія. Вона найгостріша і емоційно напружена складова конфлікту. Включає декілька етапів: інцидент, ескалація конфлікту, збалансована протидія, завершення конфлікту.

Інцидент являє собою перше зіткнення сторін, проба сил, спроба за допомогою сили вирішити проблему на свою користь. Якщо задіяних однієї зі сторін ресурсів досить для переваги співвідношення сил на свою користь, то інцидентом конфлікт може й обмежитися. Часто конфлікт розвивається далі – як низка конфліктних подій, інцидентів. Особливістю інциденту в конфлікті інноваційного розвитку є те, що на цьому етапі явно виділяються представники "інноваційних" і "традиціоналістських" цінностей, тому що в інциденті презентуються інтереси, цілі та цінності суб'єктів взаємодії, визначаються їх позиції. Знання "розподілу сил" у зіткненні сторін допомагає врегулювати конфлікт уже на першому етапі відкритого періоду в динаміці конфлікту.

Крім того, важливо відрізняти інцидент, який стався на етапі розробки нововведення, від інциденту, котрий виник при освоєнні нововведення, і інциденту при його впровадженні. Так, вчасно не вирішений інцидент на етапі розробки нововведення може призвести до повної відмови від інновацій у виші.

Виниклий на етапі освоєння нововведення інцидент може призвести до матеріальних втрат, тому кошти, витрачені на створення нововведення, не окупляться через те, що воно так і не було освоєно внаслідок переростання інциденту у відкритий конфлікт. Нарешті, коли інцидент відбувається на етапі впровадження нововведення, це може

призвести до того, що в результаті переростання його у відкритий конфлікт упровадження буде недостатньо ефективним, що призведе до ще більших матеріальних втрат, ніж на попередньому етапі освоєння нововведення, оскільки витрати коштів на розробку й освоєння нововведення не окупляться внаслідок конфліктних дій учасників інноваційного процесу.

Взаємні конфліктні дії здатні видозмінювати, ускладнювати первісну конфліктну структуру, створюючи нові стимули для подальших дій. Цей процес схематично можна подати таким чином: перехід від переговорів до боротьби – боротьба розпалює емоції – емоції збільшують помилки сприйняття – інтенсифікація боротьби тощо.

Такий процес дестабілізації конфлікту здобув назву "ескалація конфлікту" [8].

Ескалація полягає в різкій інтенсифікації боротьби опонентів. Ескалації конфлікту інноваційного розвитку, за даними проведеного нами соціологічного опитування, сприяють: збільшення кількості учасників конфлікту – 21,3%; зростання емоційного напруження – 19,84%; перехід учасників конфлікту від аргументів до претензій і особистих випадів – 15,8%; втрата первісного предмета розбіжностей – 15,6%; зростання ієрархічного рангу інтересів та їх поляризація – 14,45%; розширення меж конфлікту – 13,01%. Вищеназвані прояви призводять до посилення бурхливої боротьби і напруження емоцій.

Етап конфлікту не може тривати довго. Потім настає етап збалансованої протидії, коли сторони продовжують взаємодіяти, однак інтенсивність боротьби знижується. Сторони усвідомлюють, що продовження конфлікту силовими методами не дає результату, але дії для досягнення згоди ще не вчиняються.

Коли сторони переходять до пошуку шляхів вирішення проблеми, настає етап завершення конфлікту. Основні форми його завершення: вирішення, урегулювання, згасання, усунення чи переростання в інший конфлікт.

Вирішення конфлікту – це спільна діяльність його учасників, спрямована на припинення протидії та вирішення проблеми, що призвела до зіткнення. Вирішення конфлікту передбачає активність обох сторін щодо перетворення умов, у яких вони взаємодіють, щодо усунення причин конфлікту. Для вирішення конфлікту необхідна зміна самих опонентів (або хоча б одного з них) й обстоюваних у конфлікті їхніх позицій.

Урегулювання конфлікту відрізняється від вирішення тим, що в усуненні суперечності між опонентами бере участь третя сторона. Її участь можлива як за згодою сторін, так і без їх згоди.

При завершенні конфлікту не завжди вирішується суперечність, що лежить в його основі. За даними А.І. Шипілова, тільки 62% конфліктів між керівником і підлеглими вирішуються або регулюються, у 38% конфліктів суперечність не вирішується або загострюється. Це відбувається тоді, коли конфлікт згасає (6%), переростає в інший (15%) чи усувається адміністративним шляхом (17%) [9].

Згасання конфлікту – це тимчасове припинення протидії при збереженні основних ознак конфлікту (суперечності та напружені відносин). При цьому конфлікт переходить з явною форми в приховану. Згасання конфлікту відбувається в результаті виснаження ресурсів обох сторін, необхідних для боротьби; втрати мотиву до боротьби; зниження важливості об'єкта конфлікту; переорієнтації мотивації опонентів.

Під усуненням конфлікту розуміють такий вплив на нього, у результаті якого ліквідуються основні структурні елементи конфлікту.

Переростання в інший конфлікт відбувається тоді, коли у відносинах сторін виникає нова, більш значуща суперечність і відбувається зміна об'єкта конфлікту.

За даними проведеного нами соціологічного опитування, найбільш часто зустрічаються такі форми завершення конфлікту інноваційного розвитку в вишах: урегулювання конфлікту – 36,2%; вирішення конфлікту – 32,4%; усунення конфлікту – 18,1%; загасання конфлікту – 10,2% ; переростання в інший конфлікт – 3,1%.

Критеріями конструктивного вирішення конфлікту інноваційного розвитку є рівень розв'язання суперечності, що лежить в основі конфлікту, і перемога в ньому правого опонента. Важливо, щоб при вирішенні конфлікту було знайдено вирішення проблеми, через яку він виник.

На думку експертів, оптимальні такі шляхи вирішення конфлікту інноваційного розвитку: врегулювання шляхом обліку претензій усіх учасників, виявлених за круглим столом – 24,8%; вирішення шляхом поєднання тиску "зверху" з вивільненням ініціативи "знизу" плюс адекватні матеріальні та моральні заохочення інноваторів – 23,5%; усунення конфлікту за допомогою звільнення призвідників – 5,2%; створення організаційного механізму, що забезпечує стратегію розвитку – 2,08%; урегулювання конфлікту за допомогою виявлення мотивів інноваторів та консерваторів і пошуку компромісного рішення – 2,8%; демонстрація опонентам, наскільки їм самим вигідно припинення конфлікту – 2,8%; перетворення образів конфліктної ситуації, наявних у сторін – 2,8%; перетворення самої об'єктивної конфліктної ситуації – 2,8%.

Як видно з даних нашого дослідження, серед рядових викладачів і співробітників

ВНЗ, а також у представників керівництва, найбільш популярна форма завершення конфлікту інноваційного розвитку – врегулювання. Хоча, як раніше зазначалося, при цьому не завжди вирішується суперечність, що лежить в основі конфлікту.

Відповідаючи на запитання про те, на яких етапах освоєння інновацій суб'єкти нововведень чинять найбільший опір інноваційним процесам, у результаті чого виникає конфлікт, більшість експертів (66,67%) зазначили етап реалізації нововведення в практику; 41,67% – етап розробки ідеї в прикладному аспекті; 35,42% – етап освоєння нововведення; 27,08% – етап виявлення проблеми й усвідомлення необхідності в змінах; 27,08% – етап інституціалізації нововведення (переходу в норму); 22,92% – етап генерування ідей.

Таким чином, конфлікти інноваційного розвитку можуть виникати на будь-якому етапі впровадження нововведення. Відповідаючи на запитання про особливості конфліктів інноваційного розвитку, експерти підкреслили, що їх виникнення зумовлюють: відсутність вітчизняного досвіду і можливості обліку окремих наслідків, на які можна спиратися в реалізації інновацій; неможливість оцінити ефективність упровадження інновації з використанням об'єктивних методик ще до впровадження інновації в практику; нав'язування більшості нововведень "зверху", формальність підходу, слабка проробка в змістовних аспектах інновацій; консерватизм мислення і психологічна неготовність до прийняття нововведень; відсутність взаєморозуміння між керівництвом і співробітниками ВНЗ.

IV. Висновки

Отже, керівництво ВНЗ часто свідомо чи несвідомо саме створює умови, що спричинюють виникнення конфліктів інноваційного розвитку. Це відбувається через небажання або невміння враховувати особливості соціального середовища, у якому відбувається впровадження нововведення, а також прогнозувати віддалені результати нововведень; невміння здійснювати проблемно-орієнтоване управління, яке "спрямоване на виявлення меж вироблених нововведень, прогнозування інноваційних проблем, що вимагають фундаментального опрацювання. Воно передбачає визначення та вимірювання ефективності радикальних нововведень, пошук та осмислення альтернативних шляхів розвитку і їх меж". Тим не менш, конфлікт інноваційного розвитку – об'єктивна реальність, яку не можна оцінювати тільки негативно. У нього є як деструктивні, так і конструктивні функції. Свідоме управління конфліктом інноваційного розвитку передбачає використання його модернізаційного потенціалу.

Список використаної літератури

1. Нижник Н.Р. Про державне управління, об'єкт і предмет його теорії / Н.Р. Нижник, С.П. Мосов // Вісник УАДУ. – 2000. – № 3. – С. 56–61.
2. Політологія / [за заг. ред. І.С. Дзюбка, К.М. Лемківського]. – К. : Вища школа, 2003. – 415 с.
3. Гришина Н.В. Я и другие: общение в трудовом коллективе / Н.В. Гришина. – Л. : Лениздат, 1990. – 174 с.
4. Ященко М.М. Проблемы воздействия сложных жизненных ситуаций на процесс формирования нравственного опыта старшеклассников : дис. … канд. пед. наук / М.М. Ященко. – М., 1996. – С. 252.
5. Дятченко Л.Я. Социальные технологии в управлении общественными процессами / Л.Я. Дятченко. – Белгород, 1993. – С. 228.
6. Анцупов А.Я. Словарь конфликтолога / А.Я. Анцупов, А.И. Шипилов. – 2-е изд. – СПб. : Питер, 2006. – С. 455.
7. Вільський Г. Особливості сучасного етапу розвитку вищої освіти України / Г. Вільський // Вища школа. – 2009. – № 3. – С. 57–62.
8. Алексеева А.Н. Влияние самооценки на способ разрешения конфликтной ситуации : дис. … канд. психол. наук / А.Н. Алексеева. – Л., 1983. – 167 с.
9. Анцупов А.Я. Конфликтология / А.Я. Анцупов, А.И. Шипилов. – М. : ЮНИТИ, 1999. – С. 234.
10. Акофф Р. Конфликт, сотрудничество и конкуренция / Р. Акофф, Ф. Эмери // О целеустремленных системах : пер. с англ. – М., 1974. – С. 191–199.
11. Шипилов А.И. Социально-психологические особенности конфликтов между начальниками и подчиненными в подразделении : дис. … канд. психол. наук / А.И. Шипилов. – М., 1993. – 224 с.
12. Устименко Т. Інновації як чинник розвитку сучасної української освіти / Т. Устименко // Управління школою. – 2007. – № 12. – С. 33–35.

Стаття надійшла до редакції 14.03.2013.

Бережной А.И. Государственная власть как возможность принятия решений, регулирующих распределение благ в конфликтных ситуациях в инновационном развитии вузов

В статье выделено государственную власть как субъект управления процессами принятия решений, регулирующих распределение благ в конфликтных ситуациях в инновационном

развитии вуза; рассматриваются предпосылки возникновения конфликтов между различными субъектами экономических отношений как на уровне вузов, так и на уровне органов государственного управления регионального звена при внедрении мер инновационного развития и определены направления их урегулирования.

Ключевые слова: *государственная власть, государственное регулирование распределения благ, инновационное развитие, инновационный конфликт, система образования, государственное регулирование, региональное управление, конфликтные действия, субъекты экономических отношений, предконфликтная ситуация, эскалация.*

Berejnoy A. State government as the possibility of decision that regulate distribution of wealth in conflict situations in innovative development of university

In this article the author singled out as the subject of state power management decision-making processes that regulate the distribution of wealth in conflict situations in the innovative development of universities, examined predictors of conflicts between various economic relations, both at universities and at government level in the implementation of regional measures of innovation development and directions of their settlement.

Key words: *state power, government control the distribution of benefits, innovation development, innovative conflict, the education system, government regulation, a regional office of the conflict, the subjects of economic relations, pre-conflict situation escalated.*

УДК 504.054

О.В. Берюх
здобувач
Донецький державний університет управління

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ З ЕКОЛОГІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

У статті обґрунтовано, що діяльність з екологізації економіки слід розпочинати зі структурування в першу чергу товарів масового попиту за показниками антропогенного впливу на природне середовище. Проаналізовано структуру імпорту в Україну; визначено перспективні напрями розвитку сільського господарства, здатні поліпшити фінансові показники й одночасно зменшити обсяги утворення промислових відходів.

Ключові слова: *екологізація, товар, імпорт, відходи, сільське господарство.*

I. Вступ

Проблема екологізації матеріального виробництва отримує все більшу увагу з боку органів управління, суспільних організацій та пересічних громадян. Завдяки інформації про існуючий стан довкілля, рівень захворювання в нашій державі та зіставленню з аналогічними показниками у розвинутих країнах поступово формується суспільна думка щодо необхідності поліпшення стану навколишнього середовища, а в перспективі завдання залишити нащадкам придатну для повноцінного життя територію може стати національною ідеєю, що здатна об'єднати всі регіони та політичні сили в Україні.

Певним кроком у цьому напрямі стало прийняття закону, яким визначаються мета й основні принципи національної екологічної політики, стратегічні цілі та завдання щодо їх досягнення [1]. Серед найважливіших інструментів реалізації політики визначено оцінювання впливу на стан навколишнього природного середовища.

Вирішенню цієї наукової проблеми присвячено праці багатьох дослідників, серед яких можна відзначити І.О. Александрова, А.Ф. Балацького, С.К. Кима, В.М. Кислого, Л.Г. Мельника, Е.В. Мішеніна, Г.Т. Одум, І.М. Прокопенко, О.В. Садченко, О.М. Телиженко, С.К. Харічкова, Л. Хенси та ін.

Разом із тим складність цієї проблеми, численність використовуваних речовин, швидкий розвиток технологій виробництва породжують нові завдання щодо вдосконалення методів екологічного оцінювання, без яких неможливо приймати виважені управлінські рішення. Саме ці обставини зумовлюють цільову спрямованість нашої статті.

II. Постановка завдання

Мета статті – виявити перспективні напрями вдосконалення діяльності з екологізації економіки.

III. Результати

На основі аналізу багатьох публікацій та вивчення статистичних матеріалів зроблено висновок, що основною причиною погіршення екологічного стану в світі є структура споживання й виробництва, особливо в промислово розвинутих країнах, надмірні претензії й марнотратний стиль життя найбільш багатої частини людства.

Зазначена модель поведінки набуває все більшого поширення у світі, наближаючи тим самим момент вичерпання багатьох корисних копалин, економічну й екологічну кризу. Альтернативою глухому напряму розвитку сучасної індустріальної цивілізації, заснованої на все більшому виснаженні природних ресурсів, вважається перехід до сталого розвитку. Його концепція проголошує принцип рівних можливостей для всіх майбутніх поколінь, корінна зміна існуючих форм відносин сучасної людини з навколишнім середовищем і управління соціальним розвитком. При цьому трансформація суспільства повинна полягати в поширенні консервативної моделі споживання, яка враховувала б не тільки економічні параметри виробництва певного товару, а і його екологічні наслідки.

На основі аналізу причинно-наслідкових зв'язків можна логічно обґрунтувати, що корінною причиною екологічної кризи є надмірне виробництво товарів широкого використання, які завдяки ціновій доступності та під впливом деформованої суспільної моралі заполонили полиці супермаркетів та становлять чималу частину побутових відходів. Саме попит на конкретний вид продукції або послуг породжує й підтримує існування цілих галузей промисловості, які є основними забруднювачами навколишнього природного середовища, хоча генерація відходів не входить у плани господарюючих суб'єктів і населення, а є неминучим негативним фактором процесів перетворення ресурсів. Таким чином, без нього будь-яке виробництво

© Берюх О.В., 2013

напівфабрикатів, устаткування, матеріалів і видобуток сировини втрачає сенс. Тому діяльність з екологізації економіки слід розпочинати зі структурування в першу чергу товарів масового попиту за показниками антропогенного впливу на природне середовище.

Аналіз методів екологічних оцінок свідчить, що різні вчені базуються на визначенні характеристик таких об'єктів дослідження:

– виріб (енергоефективність, маловідходність, ризики для споживача, екологічна ціна виробництва й споживання одиниці продукції тощо);
– технологічний процес (коефіцієнт безвідходності, коефіцієнт небезпеки, показник використання ресурсів ("екологічний рюкзак"), показник рециклінгу);
– система технологій (повнота використання побічної продукції);
– життєвий цикл товару (сумарний вплив на навколишнє середовище протягом усього життєвого циклу);
– підприємство, галузь, регіон тощо (асиміляційний потенціал, "екологічний слід", водний слід, розмір екологічного черевика працівника галузі).

Кожен із зазначених підходів має право на існування, але найбільш універсальним з них є оцінювання сумарного відходоутворення на всіх етапах життєвого циклу товару широкого використання – від видобутку сировини до видалення самого виробу шляхом утилізації й повернення відходів, що не можна певним чином використати, у природне середовище. На практиці оцінювання загальної маси відходів можна зробити на основі застосування укрупненої оцінки екологічної шкоди з використанням методу розрахунків за "монозабруднювачем" [2, с. 254].

Процедура оцінювання життєвого циклу (далі – ОЖЦ) у загальному вигляді нормована в міжнародному стандарті ISO 14040:2006 і деталізована в ISO 14041 і ISO 14044:2006. Вона допускає обґрунтований розгляд неповних життєвих циклів. З урахуванням цього в дослідженні запропоновано механізм аналізу екологічних показників імпортної продукції.

Порівняно з вітчизняними виробами аналогічного призначення вона має безсумнівну перевагу, оскільки відходи добування сировини й виробництва залишаються у країни-виробника. Але необхідність компенсувати витрати на придбання імпорту зумовлює виробництво експортних товарів, яке супроводжується утворенням відходів, обсяг яких може бути зарахований до імпортного товару відповідної вартості.

На основі використання методу розрахунків за "монозабруднювачем" та процедури ОЖЦ встановлено, що в Україні на кожну гривню ВВП припадає 0,256 у.кг твердих відходів, а екологічна ціна імпортного виробу пропорціональна його вартості.

З урахуванням вищенаведених методичних підходів оцінено можливості зменшення використання сировинних ресурсів й утворення відходів за рахунок розвитку власного виробництва і відповідного обмеження імпорту.

У таблиці 1 подано дані про структуру зовнішньої торгівлі України [3]. Необхідно звернути увагу на ті позиції, за рахунок яких імпорт перевищує експорт на 9,4 млрд дол. США. Із 21 групи товарів різниця між експортом й імпортом позитивна тільки для 5 позицій: II, III, IV, IX і XV.

В інших випадках ця різниця негативна. Найбільш вагомою причиною дефіциту є енергетична залежність України від зовнішніх постачальників вугілля, нафти й газу (34,6% від загального обсягу). Імпорт у нашу країну хімічної продукції й полімерів сумарно перевищує вивіз товарів цієї групи приблизно в 2 рази, у тому числі імпортується фармацевтична продукція на суму близько 3 млрд дол. США.

Зазначимо, що для забезпечення продажу основної експортної продукції – чорних металів і виробів із них – доводиться імпортувати коксівне вугілля й природний газ, тобто експорт зумовлює додатковий імпорт.

За різними оцінками частка земельних ресурсів в Україні становить 60–76% загальної вартості природних ресурсів. Практично всі землі певним чином використовуються, і держава повинна мати користь від експорту продукції землеробства. Розглянемо більш детально перші чотири групи, що стосуються сільського господарства та харчових продуктів.

Таблиця 1

Товарна структура зовнішньої торгівлі й екологічність імпорту (2010 р.)

Код і назва товарів згідно з УКТЗЕД	Експорт, млн дол. США	Імпорт, млн дол. США	Різниця, тис. дол. США	Екоціна імпорту, млн у. т
Усього	51430,5	60740	–9309,5	124,5
I. Живі тварини; продукти тваринного походження	771,4	1241,6	–470,3	2,5
II. Продукти рослинного походження	3976,3	1563,7	2412,6	3,2
III. 15 Жири та олії тваринного або рослинного походження	2617,3	451,5	2165,8	0,93
IV. Готові харчові продукти	2571	2504,9	66,1	5,13
V. Мінеральні продукти	6731	21127,9	–14396,6	43,3
VI. Продукція хімічної та пов'язаних з нею галузей промисловості	3479	6441,6	–2962,5	13,2
VII. Полімерні матеріали, пластмаси та каучук	685,3	3661,4	–2976,1	7,5

Продовження табл. 1

Код і назва товарів згідно з УКТЗЕД	Експорт, млн дол. США	Імпорт, млн дол. США	Різниця, тис. дол. США	Екоціна імпорту, млн у. т
VIII. Шкіряна і хутряна сировина та вироби з них	173,8	177,2	–3,5	0,36
IX. Деревина і вироби з деревини	828	341,5	486,6	0,7
X. Маса з деревини або інших волокнистих целюлозних матеріалів	940,5	1658,3	–717,8	3,4
XI. Текстиль та вироби з текстилю	735,8	1974,8	–1239,0	4,05
XII. Взуття, головні убори, парасольки	174	490,3	–316,3	1,0
XIII. Вироби з каменю, гіпсу, цементу, кераміки, скла	399,5	889,7	–490,2	1,8
XIV. 71 Дорогоцінне або напівдорогоцінне каміння, дорогоцінні метали та вироби з них	74,2	302,6	–228,4	0,62
XV. Недорогоцінні метали та вироби з них	17332,5	4127,9	13204,6	8,46
XVI. Механічне обладнання; машини та механізми, електрообладнання та їх частини; пристрої для записування або відтворення зображення і звуку	5670,4	8166,9	–2496,6	16,7
XVII. Транспортні засоби та шляхове обладнання	3262,4	3664,2	–401,8	7,5
XVIII. Прилади й апарати оптичні, для фотографування або кінематографії; апарати медико-хірургічні; годинники; музичні інструменти	252,3	886,3	–634,0	1,82
XX. Різні товари і вироби	416	682	–266,0	1,4
XXI. 97 Вироби мистецтва	0,244	2,08	–1,84	0,004

Проаналізуємо деякі з позицій, які відповідають від'ємному сальдо чи досить значущі, щоб не звернути на них увагу (табл. 2).

Загальна сума експорту товарів цих груп досягає майже 9936 млн дол. США. Цей показник цілком можна зіставляти з обсягом експорту чорних металів (14,6 млрд дол. США) та виробів із них (1,99 млрд дол. США). Наведені дані підкреслюють важливу роль цих галузей не тільки для внутрішнього споживача, а і як постачальника продукції на зовнішний ринок.

Звертає на себе увагу негативне сальдо за групою I, що зумовлене закупівлями морепродуктів і м'яса (на 568,6 і 458 млн дол. США відповідно). І якщо імпорт риби можна пояснити недостатньою чисельністю рибальського флоту, то маючи в країні всі можливості для тваринництва нерозумно використовувати валютні кошти, одержання яких сполучено з генерацією майже 938 тис. у. т твердих відходів (див. табл. 2).

При цьому не можна випускати з уваги, що тваринництво також сполучене з утворенням відходів і виділенням тваринами парникових газів. Крім того, при вирощуванні кормів, їх збиранні й доставці на ферми, а також для транспортування гною використовується сільськогосптехніка, що споживає паливо (бензин, газ або дизельне пальне). Тому для визначення екологічного ефекту від обмеження імпорту м'яса й відповідного зниження експорту слід оцінити відходоутворення для повного циклу тваринництва в Україні.

Очевидно, що тваринництво неможливе без кормової бази, а землеробство і вирощування худоби разом із переробними підприємствами утворюють каскад технологій із прямими та зворотними потоками, у якому можна мінімізувати відходоутворення.

Після вступу України у СОТ наша країна стала ринком збуту для дешевої й неякісної м'ясної сировини з усього світу, у тому числі з Бразилії, Німеччини, США, Польщі.

Таблиця 2

Показники експорту й імпорту I–IV груп

Групи	Експорт, млн дол. США	Імпорт, млн дол. США	Сальдо, млн дол. США	Екоціна імпорту, тис. у. т
01 живі тварини	3,640	67,500	–63,84	138,24
02 м'ясо та харчові субпродукти	90,200	458,000	–367,80	938,00
03 риба і ракоподібні	21,010	568,500	–547,50	1164,30
04 молоко та молочні продукти, яйця; мед	648,790	135,400	513,40	277,30
05 інші продукти тваринного походження	7,776	12,200	–4,40	25,00
06 живі рослини та продукти квітництва	1,782	73,875	–72,10	151,30
07 овочі, коренеплоди	119,200	129,900	–10,70	266,00
08 їстівні плоди і горіхи; цитрусові	208,800	733,300	–524,50	1501,80
09 кава, чай, прянощі	9,870	234,100	–224,20	479,40
10 зернові культури	2467,100	145,500	2321,60	298,00
11 продукція борошномельно-круп'яної промисловості	80,900	27,500	53,40	56,30
12 насіння і плоди олійних рослин	1085,600	178,900	906,70	366,40
13 камеді, смоли	1,261	39,600	–38,34	81,10
14 інші продукти рослинного походження	1,686	0,888	0,80	1,80
15 жири й олії тваринного чи рослинного походження	2617,300	451,500	2165,80	924,70
16 продукти з м'яса, риби	48,700	100,300	–51,60	205,40
17 цукор і кондвироби із цукру	206,500	231,400	–24,90	473,90

Продовження табл. 2

Групи	Експорт, млн дол. США	Імпорт, млн дол. США	Сальдо, млн дол. США	Екоціна імпорту, тис. у. т
18 какао та продукти з нього	591,600	407,300	184,30	834,10
19 продукти із зернових культур	254,300	125,700	128,60	257,40
20 продукти переробки овочів, плодів	210,400	223,300	–12,90	457,30
21 різні харчові продукти	122,900	466,500	–343,60	955,40
22 алкогольні та безалкогольні напої й оцет	443,700	270,300	173,40	553,50
23 залишки і відходи харчової промисловості	479,070	208,400	270,70	426,80
24 тютюн	213,900	471,400	–257,30	965,40
Разом	9936,100	5761,900	4174,20	11800,40

Розрахунки з урахуванням питомих показників утворення відходів [4] і середньої вартості імпортного м'яса (близько 1,2 дол. США) засвідчують, що виробництво м'яса на 458 млн дол. США приведе до утворення 850 тис. т гною й посліду замість 938 тис. у. т відходів, що не дає змоги впевнено стверджувати про значну перевагу тваринництва порівняно з іншими галузями. Однак при порівнянні не із середніми показниками, а з максимальними (наприклад, з експортом енергетики) екологічний ефект явно буде на боці тваринництва.

Крім того, ці відходи можна, по-перше, піддавати переробці з метою одержання біогазу; по-друге, після 6–12 місяців зберігання їх можна вносити в ґрунт. Це допоможе усунути парадоксальну ситуацію, котра полягає в тому, що зараз відходи тваринництва є одними з основних забруднювачів природного середовища, і водночас ґрунти втрачають гумус і катастрофічно падає їхня родючість.

Також, використання відходів як органічних добрив знижує споживання газу, що витрачається на виробництво азотних добрив, й одночасно поліпшує структуру ґрунту. Досвід розвинутих країн, що є до того ж експортерами м'яса (США, Канада, країни ЄС та ін.), показав можливість повної утилізації відходів тваринництва й одержання із них коштовних енергетичних ресурсів. Таким чином, відходи при розумному поводженні з ними перетворюються у корисні вторинні продукти, що дають змогу зменшити видатки на закупівлю імпортної харчової продукції, мінеральних добрив і природного газу.

Очевидно, що можна одержати також значну економію валюти та знизити відходоутворення за рахунок будівництва й оснащення сучасних сховищ овочів і фруктів. Узимку й навесні українці віддають перевагу імпортним продуктам через поганий розвиток фреш-логістики в Україні та відповідно низький рівень якості городини. Зміна технології зберігання овочів і коренеплодів, відмова від їхнього імпорту потенційно дасть можливість одержати економію близько 130 млн дол. США, а споживання фруктів місцевого виробництва – не менше ніж половини від 733 млн дол. США.

Будучи одним із найбільших експортерів рослинної олії, Україна імпортує жири й масла тваринного та рослинного походження на суму близько 452 млн дол. США. Предметом імпорту є навіть цукор і вироби з нього (231 млн дол. США), а також продукти переробки овочів і фруктів (223 млн дол. США) та інші харчові продукти (466,5 млн дол. США). При вступі в СОТ Україна взяла на себе подвійне зобов'язання, знизивши ввізні мита на цукор із 300 євро до 50% від митної вартості й погодилася на встановлення тарифної квоти на ввіз в Україну цукру-сирцю обсягом 267,8 тис. т за ставкою ввізного мита 2% (7,8 євро за тонну). Ці кроки призвели до погіршення умов розвитку власного цукрового виробництва, втраті 11% обсягу внутрішнього ринку й зупинки експорту цукру.

Інші позиції, очевидно, призначені або для збільшення асортименту (шоколад, молочні продукти, готові м'ясні й рибні продукти, напої, тютюн), або відповідають продукції, яка в нашій країні не може бути отримана через кліматичні умови (чай, кава, прянощі, тропічні плоди, спеціальні види зернових культур, камеді, смоли та ін.).

Приблизно оцінюючи можливості України у виробництві зазначеної продукції, відзначимо, що при виконанні низки умов можна близько на 2,5 млрд дол. США знизити витрати на імпорт і зменшити кількість відходів на 5 млн у. т.

Попит на екологічно чисту сільгосппродукцію швидко зростає в усьому світі. У цей час основними ринками збуту є Німеччина, Італія, Великобританія, Франція, США, Канада і Японія. Українські аграрії могли б завоювати частку ринку такої продукції, але існують перепони – відсутність законодавчого визначення органічної продукції, правил виробництва та механізму контролю її екологічності.

Загальні принципи виробництва органічних харчових продуктів базуються на забороні:

– використання хімічних добрив;
– застосування генетично модифікаційних технологій;
– вживання стимуляторів зростання, антибіотиків і гормональних препаратів;
– використання кормів, створених не на основі органіки.

Органічне землеробство дає змогу досягти одночасно трьох соціально й економічно значущих результатів:

1) забезпечує більш повну зайнятість сільського населення, а в перспективі й додаткову зайнятість міського населення у разі значного розширення цього сектору економіки;

2) підвищує прибутковість аграрного сектору в декілька раз порівняно з показниками традиційного сільськогосподарського виробництва за рахунок більш високих цін на продукцію й низьких витрат на її виробництво;

3) зберігає навколишнє природне середовище й традиційний устрій суспільства.

Потрібно також ураховувати галузь переробки сільгосппродукції, а саме виробництво готових до споживання продуктів (соки, консервовані фрукти, овочі, вироби з молока, м'яса, риби тощо). При їх виготовленні з органічної сировини не повинні застосовуватись штучні барвники, консерванти, підсилювачі смаку та ін. Спеціалісти радять комплектувати спеціальний відділ з органічними продуктами в супермаркетах або окремий торговельний заклад, щоб товари не змішувалися.

У разі прийняття нормативних документів щодо визначення екологічно чистої продукції її виробник буде мати можливість маркувати свої вироби відповідним знаком або текстовою заявою про їх органічне походження. Але для цього потрібно пройти екологічну чи органічну сертифікацію, тільки тоді можна підтвердити чистоту та якість продуктів.

У стратегії державної політики в екологічній сфері поставлена мета збільшення до 2020 р. частки земель, що використовуються в органічному сільському господарстві, до 7%.

IV. Висновки

Враховуючи аграрний потенціал України, слід визнати, що одним із можливих напрямів інвестування, який допоможе одержати певні вигоди від трансформації аграрного сектору, може стати перехід від традиційного інтенсивного аграрного виробництва до екологічного (органічного) методу землеробства. При цьому можна одержати значне зниження техногенного навантаження.

Визначення екологізації сільського господарства як пріоритетного напряму розвитку сільськогосподарського виробництва посприяє вирішенню таких проблем, як: збільшення родючості ґрунтів за рахунок ґрунтоутворювальних організмів, збереження біорозмаїття рослин, тварин, підвищення стійкості агро- та біоценозів і, в кінцевому підсумку, приведе до збереження здоров'я людини.

Список використаної літератури

1. Закон України "Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року" // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 26. – Ст. 218.
2. Экология и экономика природопользования : учебник для вузов / под ред. проф. Э.В. Гирусова, проф. В.Н. Лопатина. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Единство, 2003. – 519 с.
3. Державний комітет статистики України. Зовнішня торгівля України : статистичний збірник. – К., 2011. – 102 с.
4. Сборник удельных показателей образования отходов производства и потребления [Электронный ресурс] / Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды. – Москва, 1999. – Режим доступа: www.stroyplan.ru/docs.php.

Стаття надійшла до редакції 12.01.2013.

Берюх О.В. Пути усовершенствования деятельности по экологизации экономики Украины

В статье обосновано, что деятельность по экологизации экономики нужно начинать со структурирования в первую очередь товаров массового спроса по показателям антропогенного влияния на естественную среду. Анализируются структуры импорта в Украину, по результатам которого определены перспективные направления развития сельского хозяйства, способные улучшить финансовые показатели и одновременно уменьшить объемы образования промышленных отходов.

Ключевые слова: *экологизация, товар, импорт, отходы, сельское хозяйство.*

Beruh O. Ways of improving the activity of economy's ecologization in Ukraine

It is in-process reasonable, that activity on the ecologization of economy needs to be started with the structuring first of all of commodities of mass demand on the indexes of anthropogenic influence on a natural environment.

The structure of Ukraine's import is analyzed, on results of which the perspective directions of agriculture's development were defined, which would be able to improve financial indexes and simultaneously to decrease the volumes of industrial wastes formation.

Key words: *ecologization, commodity, import, wastes, agriculture.*

УДК 35.082.4

С.О. Гайдученко
кандидат наук з державного управління, доцент
Харківська національна академія міського господарства

ПРО МОТИВАЦІЙНИЙ АСПЕКТ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ В ТЕОРІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті розглянуто взаємовплив різних культур суспільства, сфери трудової діяльності, конкретної організації й особистості, а також сформульовано визначення поняття "організаційна культура" в публічному управлінні. Проаналізовано й узагальнено фактори організаційної культури, які безпосередньо впливають на мотивацію працівників.

Ключові слова: *культурологія, організаційна культура, мотивація, ціннісні орієнтири.*

І. Вступ

У науці управління персоналом будь-якої сфери діяльності людини актуальною проблемою до сьогодні залишається її мотивація до творчої та плідної праці. Для вирішення цієї проблеми дослідники використовували досягнення таких галузей науки, як: соціологія, психологія, філософія, економіка, акмеологія, аксіологія та ін. Останнім часом забезпечення мотивації працівників дослідники і менеджери вбачають у формуванні та розвитку відповідної організаційної культури, теоретичні засади якої вивчає відносно нова наука – культурологія.

Культурологічний підхід до вирішення мотиваційних проблем управління персоналом започатковано такими відомими зарубіжними дослідниками сучасності: Р. Блей, Е. Молл, Р. Моран, Ф. Харріс, Е. Шейн та ін. Відзначимо наукові культурологічні досягнення в дослідженнях таких російських учених, як: О. Віханський, С. Луков, В. Маслов, А. Наумов, С. Щербина та ін.

У вітчизняному науковому просторі до культурологічних досліджень публічного управління звертались Т. Желюк, Н. Литовська, В. Малиновський, Н. Нижник, О. Оболенський, С. Пашко, О. Попов, Ю. Шаров та ін. Крім сучасної парадигми організаційної культури, вітчизняні дослідники вивчають різні культурологічні інструменти та технології, які можуть бути використані в публічному управлінні. Однак, вищезазначені дослідження не акцентують увагу на мотиваційному аспекті організаційної культури в публічному управлінні.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – обґрунтувати вплив організаційної культури на мотиваційні процеси в управлінській діяльності. Необхідність такого дослідження зумовлена досить інтенсивними процесами трансформації нашого громадянського суспільства та модернізації системи публічного управління, які відбуваються на фоні світових глобалізаційних перетворень і вимагають від публічного управління, крім відповідних професійних характеристик, ще й відкритості для громадянського суспільства та толерантності. Досягти цього можливо багатьма шляхами, у тому числі й шляхом перетворення публічного управління в інститут високої культури з відповідною мотиваційною політикою.

ІІІ. Результати

Правильність і своєчасність постановки завдання дослідження підтверджують можливі наслідки затягування процесів модернізації публічного управління та становлення суспільного управління. Перш за все, це низька інтеграційна спроможність держави, яка може привести до таких змін, які виправити буде майже неможливо, а саме: втрата державного й економічного суверенітету внаслідок регіональної централізації влади, а також втрата національного і культурного суверенітету внаслідок "насадження" чужих культур шляхом їх популяризації. До цього можна додати низький рівень участі громадянського суспільства у вирішенні внутрішніх проблем життєдіяльності.

У сферах виробництва, економіки та бізнесу вже тривалий час ведуться саме культурологічні дослідження процесу мотивації працівників до творчої та плідної праці в сучасних умовах як одного із важелів управління. Адже поведінка людини в сучасному професійному середовищі визначає результати її діяльності та вважається головним елементом організаційної культури. Завдяки культурологічним дослідженням учені відкривають додаткові управлінські важелі, які забезпечують відповідний імідж і мотивацію працівників, а також виховують у них глибокі патріотичні почуття. Сучасна світова культурологічна теорія організації є досить розвинутою: розроблено міждисциплінарний понятійний апарат, визначено концепції та принципи формування і використання організаційної культури, узагальнені її структурно-функціональні характеристики, систематизовано типи тощо.

© Гайдученко С.О., 2013

Наукових підходів до дослідження організаційної культури існує багато, але всі вони охоплюються двома основними підходами:

1) раціонально-прагматичний [3], який розглядає організаційну культуру як атрибут організації, що підлягає діагностуванню й оцінюванню і сприяє створенню технологій її розвитку на базі соціокультурного ресурсу;

2) феноменологічний, який визначає організаційну культуру як внутрішню сконцентровану сутність, а її індивідуалізація та пошук ідеальних моделей досягаються завдяки загальнометодологічним дослідженням, а не завдяки змінам організаційної культури.

Наше дослідження ґрунтується на раціонально-прагматичному підході до організаційної культури тому, що він найбільш точно відтворює взаємозв'язок та взаємовплив сукупних регіональних факторів соціокультурного розвитку і передбачає зміни її характеристик. Іншими словами, такий підхід сприяє вивченню того мультиплікаційного ефекту різних культур, що наявний при спілкуванні управлінців між собою та громадянами; при взаємодії різних організацій між собою; у міжнародних відносинах. Саме така взаємодія культур наявна в публічному управлінні внаслідок його розгалуженості та професійної масштабності.

Особливість мультиплікаційного ефекту культур полягає у тому, що накладаються, як правило, сучасні організаційні культури з конкуруючими ціннісними орієнтирами, відомі в культурології як кланова, адаптивна, бюрократична та ринкова. Безумовно, мотиваційні характеристики цих культур значно відрізняються, але при одночасному високопрофесійному їх використанні можна забезпечити необхідний результат.

Найбільш відповідною викликам сучасності та мотиваційній політиці публічного управління є адаптивна організаційна культура. Адже її першочерговими інтересами і потребами є стратегічне управління розвитком організації та її співробітників, а також інноваційними процесами внутрішньої й зовнішньої адаптації. Саме адаптивна організаційна культура може "підтримувати здатність організації інтерпретувати сигнали з навколишнього середовища і відповідати на них новими формами поведінки" [2, с. 375]. На практиці вона трансформується в організаційний порядок, який підтримує самоконтроль, відповідальність за особисті вчинки, оцінку результатів праці. Головне завдання адаптивної організаційної культури – сприяти реалізації стратегії організації та досягненню її цілей завдяки дієвому мотиваційному механізму, який забезпечує високу результативність і толерантну професійну поведінку. Існує думка, що саме толерантність, як модель соціальної поведінки, має регулюватися законодавчими органами влади і бути нормою для кожного громадянина держави. Адже в основі толерантної поведінки лежить принцип взаєморозуміння, який вважається моральним імперативом для запобігання та розв'язання конфліктних ситуацій.

Мотиви трудової діяльності співробітників в організації з адаптивною організаційною культурою зосереджуються на самореалізації, самовдосконаленні, орієнтації на себе і свої здібності, прагненні до творчості та наполегливості. При цьому комплексний механізм мотивації співробітників включає в себе управління за цілями, проектами і завданнями, який гнучко трансформується залежно від вимог зовнішнього середовища. Цей механізм корегує мотиваційну політику шляхом заохочування особистої ініціативи працівника, преміювання його індивідуальних досягнень, регулярне підвищення рівня його кваліфікації та навчання за принципом організаційного новаторства, преміювання за реалізовану ідею, сприяння розвитку його кар'єри тощо.

Проте, згідно з результатами соціологічних досліджень, на практиці тільки 5% із 34 обстежених організацій мають адаптивну організаційну культуру. Решта організацій вибирає ринково-кланову організаційну культуру, розуміючи, що в сучасних умовах без ринкових орієнтирів не вижити економічно, а без клановых – соціально.

Такі висновки науковців наводять на думку, що в теорії та практиці публічного управління слід формувати і реалізувати таку сукупну організаційну культуру, яка являє собою вдалий симбіоз найбільш цінних характеристик різних культур для забезпечення їх максимальної впливовості на мотиваційні важелі управління. Саме тому нове визначення поняття "організаційна культура у публічному управлінні" ми тлумачимо як сукупність найважливіших загальнодержавних, соціальних і суто організаційних ціннісних орієнтирів у публічному управлінні, які декларуються й сприймаються переважною більшістю управлінців. Під організаційними ціннісними орієнтирами в цьому визначенні розуміється сукупність загальнодержавних, суспільних, морально-етичних, політичних та інших норм поведінки громадян, а також цінностей, ритуалів, символів, міфів сформованих у колективі. У цьому контексті ціннісні орієнтири асоціюються з тезаурусом людини, який допомагає її соціальній орієнтації. За визначенням російських дослідників Вал. Лукова, Вл. Лукова, «тезаурус – це орієнтаційний комплекс, властивий людині у повсякденному житті, який ґрунтується на розподілі "своїх" і "чужих", або повний систематизований комплекс знань, що є для неї засобом орієнтації в зовнішньому середовищі» [1, с. 67]. Тезаурус формується в результаті взаємодії та взаємовпливу культур різних людей. Тому входження людини в новий колектив із новою організаційною культурою супроводжується ефектом пере-

будови соціальної реальності в її розумі. У разі, коли цілі організації й особистісні мотиваційні настанови працівника збігаються, ця перебудова закінчується корегуванням його тезаурусу.

У нашому визначенні поняття "організаційна культура у публічному управлінні" відображено багатогранну специфіку цієї сфери управлінської діяльності, яка включає в себе державне управління та муніципальне управління. Перш за все, це сувора нормативно-законодавча регламентація професійної публічної діяльності службовців, яка формує їх імідж в очах громадськості. По-друге, це сфера надання послуг, які пов'язані з людським фактором. По-третє, це великі масштаби відповідальності службовців перед суспільством за прийняття відповідних рішень, від яких залежать як долі окремих громадян, так і благополуччя суспільства в цілому.

Очевидно, що поняття "організаційна культура" є складним, багатогранним і мотиваційно обґрунтованим. Адже певна організаційна культура може бути прийнятною, якщо вона не суперечить мотиваційним настановам співробітників та їх цілі збігаються із цілями організації. Ця думка підтверджується результатами досліджень учених Ф. Харрісона та Р. Морана, які знаходять мотиваційний аспект у двох із десяти характеристиках організаційної культури: 1) розвиток і самореалізація працівника; 2) мотивація працівника до плідної та сумлінної праці. Це означає, що кожний співробітник, крім платні за результати своєї праці, отримує винагороду у формі надання можливості навчання, розвитку ділових та особистісних якостей, а також у вигляді спеціальних програм професійної й управлінської кар'єри в організації. При цьому різні ритуали та церемонії є часткою мотиваційної стратегії.

Визначення основних культурологічних факторів, які безпосередньо впливають на мотиваційну політику, в ідеалі, має відбуватися на етапі проектування організаційної культури. У цей час конкретизується місія та стратегія організації, а також методи управління співробітниками, що в цілому і визначають основні характеристики культури конкретної організації. При цьому слід розуміти, що типові методи управління (адміністративні, економічні, соціологічні та психологічні) в організаціях із різними культурами працюють по-різному, тому проект організаційної культури має бути орієнтований на їх максимальну результативність.

При адміністративних методах управління вплив організаційної культури на мотивацію співробітників є найбільш результативним, оскільки в їх арсеналі, крім договору, уставу, положень тощо, існують ритуали, гасла, символіки (артефакти, які в основному відображають місію організації та її стратегічні цілі). Саме артефакти часто підсилюють дію адміністративних методів управління завдяки прагненню співробітників за їх допомогою ідентифікувати себе з організацією.

Водночас економічні методи управління сприяють розвитку організаційної культури з погляду змагань співробітників за кращі результати праці, які наближують їх до мотиваційних цілей (підвищення зарплати, надбавки, доплати, премії, виплати з прибутку, кар'єрного зростання тощо). Але, як показує досвід, не менш впливовими на мотивацію співробітників часто бувають психологічні та соціологічні методи управління. Більше того, на думку вчених, саме вони формують такі культурологічні характеристики організації, які мають необмежену зворотну силу, що здатна змінювати не тільки організаційну культуру, а й культуру та мотивацію окремих співробітників і, навіть, керівників. При цьому засоби впливу можуть бути традиційними: прохання, порада, похвала, комплімент, переговори, засудження, попередження, заборона, конфлікт тощо. Критичним у цьому процесі є баланс ціннісних орієнтирів організації та кожного співробітника.

У науковому середовищі існує думка щодо розподілу ціннісних орієнтирів на цінності-цілі та цінності-засоби. Перші мають установчий характер, а другі визначають шляхи досягнення цілей. При формуванні організаційної культури її мотиваційний аспект (цінності-цілі) має відображувати місію організації, а цінності-засоби – визначають принципи формування мотиваційної політики в організації.

До культурологічних цінностей-цілей належать: загальнолюдські (добро – зло), економічні (вигідно – невигідно), естетичні (гармонія – хаос), соціальні (сприйняття – несприйняття), політичні (незалежність – залежність), релігійні (віра – безвір'я) тощо.

Цінності-засоби включають у себе таке: спілкування, бесіди, обговорення, дискусії; виховання і підтримку самостійності; пропаганду чесності, бездоганність; визнання індивідуальності; сприяння креативності; підтримку готовності до ризику, схвалення високої мобільності тощо.

На мотивацію співробітників організації іноді впливає ще й "пресубпозиційний" культурологічний фактор, який формується певною базою тверджень, що сприймаються як аксіома, як реальні цінності. Завдяки цьому фактору співробітник діє так, як зручно йому в певний момент. Саме у цьому разі організаційна культура потребує адекватних змін, які будуть здатні протидіяти "пресубпозиції".

Відзначимо, що мотиваційний аспект культурологічної парадигми є рушійною силою у пошуку інноваційних методів управління. Цим пояснюється зростання у високорозвинутих країнах попиту на методику управління за цінностями (MBV). Адже при офіційному проголошенні та закріпленні цінностей організації, відповідно змінюється

її організаційна культура і, як наслідок, бажані й допустимі норми поведінки співробітників. Доцільність використання такої методики у публічному управлінні на цьому етапі державотворення і розвитку громадянського суспільства в Україні, на наш погляд, не викликає сумніву. Хоча при цьому слід пам'ятати, що її культурологічна парадигма базується ще й на професійній компетентності та лідерстві керівництва конкретної організації.

IV. Висновки

Таким чином, аналізуючи взаємодію та взаємовплив різних організаційних культур у публічному управлінні, можна зробити висновок про наявність мультиплікаційного ефекту, який породжує нову культуру. Це визначена автором "організаційна культура", яка складається із сукупності найважливіших загальнодержавних, соціальних і суто організаційних ціннісних орієнтирів в їх діяльності, які декларуються й приймаються переважною більшістю управлінців. Таке визначення організаційної культури повністю відображає багатогранну специфіку публічного управління, а також демонструє її особливу культурологічну парадигму. В умовах світової глобалізації й інтеграції мотиваційний аспект організаційної культури в публічному управлінні виглядає ще більш актуальним і потребує подальшого дослідження наукового осмислення.

Аналіз факторів організаційної культури, які безпосередньо впливають на мотивацію службовців, дав змогу їх узагальнити і систематизувати у такому порядку впливу:

– професійне оточення (керівництво, співробітники, суміжники, споживачі послуг);
– особистісні характеристики і здібності службовця;
– організаційні ціннісні орієнтири (сукупність правових, суспільних, морально-етичних, політичних тощо норм поведінки співробітників; цінностей, ритуалів, символіки, міфів, сформованих у колективі);
– ідентичність співробітника з організацією;
– місія і стратегічні цілі організації.

При цьому не менш вирішальну роль відіграють компетентність і лідерські якості керівників державного органу чи органу місцевого самоврядування, а також методи публічного управління, що також потребують подальшого дослідження.

Отже, мотиваційний аспект у теорії публічного управління спонукає до формування і підтримки такої організаційної культури, яка сприятиме народженню сучасного покоління управлінців формуванню нової генерації управлінських кадрів, здатних захистити нашу державу та її громадян від усіх інтеграційних негараздів, здатних працювати в команді, обмінюватись творчими ідеями й знаннями, виявляти толерантність і шукати взаємовигідні компроміси.

Список використаної літератури

1. Луков Вал. Тезаурусы: Субъектная организация гуманитарного знания / Вал. Луков, Вл. Луков. – М. : Изд-во Нац. ин-та бизнеса, 2008. – 327 с.
2. Одегов Ю.Г. Мотивация персонала. Практические задания (практикум) : учебное пособие / Ю.Г. Одегов, Г.Г. Руденко, С.Н. Апенко, А.И. Мерко. – М. : Альфа-Пресс, 2010. – 640 с.
3. Шэйн Э.Х. Организационная культура и лидерство / Э.Х. Шейн ; [пер. с англ. под ред. В.А. Спивака]. – СПб. : Питер, 2002. – 336 с.

Стаття надійшла до редакції 25.02.2013.

Гайдученко С.А. О мотивационном аспекте организационной культуры в теории публичного управления

В статье рассмотрено взаимовлияние разных культур общества, сферы трудовой деятельности, конкретной организации и личности, а также сформулировано определение понятия "организационная культура" в публичном управлении. Проанализированы и обобщены факторы организационной культуры, которые непосредственно влияют на мотивацию работников.

Ключевые слова: *культурология, организационная культура, мотивация, ценностные ориентиры.*

Gaiduchenko S. About a motivational aspect of organizational culture is in the theory of public management

Influence of different cultures of society, spheres of labour activity, concrete organization and personality is analysed in the article. It allowed an author to generalize and systematize those factors of organizational culture, which directly influence on motivation of workers, and also to give determination of concept "The organizational culture" in a public management.

Key words: *organizational culture, motivation, valued orienteers.*

УДК 324.12

А.А. Мадих
кандидат економічних наук

В.В. Фомін
здобувач
Донецький державний університет управління

АНАЛІТИЧНА МОДЕЛЬ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті обґрунтовано доцільність застосування методів рефлексивного управління в процесі взаємодії керівників апарату державної служби та розроблено модель, що дає змогу оцінити яким чином управлінські дії вплинуть на загальне сприйняття ОПР управлінської ситуації.

Ключові слова: *особа, що приймає рішення (ОПР); модель прийняття управлінських рішень; рефлексія; миттєва реакція; інтенції; полярність; позитивний полюс; модель вибору.*

I. Вступ

Будь-яка економічна система у більшості випадків є соціальною системою. Завдання управління соціальними системами може виявитися непростим, оскільки кожен елемент цієї системи – людина – є, певною мірою, автономним, мислячим, цілеспрямованим і приймаючим рішення. Причому рішення ці не обов'язково узгоджуються зі стратегією розвитку і цілями економічної системи. В економічній практиці зустрічається безліч прикладів, коли реалізація вигідних і перспективних стратегій у системі державного управління не здійснювалася через нерозуміння або опір співробітників; і навпаки, коли особисті якості окремих людей давали можливість реалізувати те, що, здавалося б, не реалізовується. Таким чином, одне з найважливіших завдань управління процесами в системі апарату державної служби в цілому полягає в управлінні людьми в супідрядних підсистемах. Причому не "працею", не знеособленим функціональним "персоналом", а саме кожною людиною – з урахуванням того, що вона володіє власними цілями, інтелектом і здатна приймати рішення.

При цьому весь процес управління апаратом державної служби передбачає взаємодію з множиною суб'єктів зовнішнього середовища: постачальниками, конкурентами, споживачами, державними органами, інфраструктурними підприємствами, рішення у яких приймаються людьми. І якщо персоналом можна управляти, використовуючи лише адміністративні форми дій, які базуються на наказах і їх обов'язковому виконанні співробітниками, то впливати так само на осіб, котрі приймають рішення поза цією системою, неможливо. З іншого боку, відомо, що люди, які в повсякденному житті не пов'язані жодними адміністративними відносинами, спілкуючись один з одним, здатні робити істотний вплив на поведінку інших людей. Механізми здійснення таких впливів ґрунтуються на знанні образу мислення інших людей, їх відчуттів, стереотипів поведінки і можливості передбачити їх дії залежно від того чи іншого інформаційного повідомлення.

Під інформаційним повідомленням, як відзначає Р.Н. Лепа, розумітимемо процес, який є основою для ухвалення рішення суб'єктом і приводить до прогнозованого рішення, вигідної особи, котра ініціювала цю дію, і надалі називатимемо його дією рефлексії.

II. Постановка завдання

Мета статті – обґрунтувати необхідність застосування методів управління рефлексії в процесі взаємодії керівників апарату державної служби і розробити модель, що дає змогу оцінити яким чином дія вплине на загальне сприйняття ОПР управлінської ситуації.

III. Результати

Вирішення більшості завдань управління рефлексії неможливе без моделі ухвалення рішення суб'єктом, над яким проводиться управління. Справляючи деяку рефлексивну дію, суб'єкт (маніпулятор), що управляє, надає особі, котра приймає рішення (далі – ОПР), свободу вибору однієї з декількох альтернатив, і важливо мати деяку оцінну модель, яка могла б визначити, наскільки ця дія, що управляє, наближає ОПР до прийняття тієї альтернативи, котра вигідна суб'єктові, що управляє.

Розглянемо загальний біполярний випадок, коли деяка дія рефлексії m, що управляє, спрямована на спонукання ОПР до певної конкретної дії A, і перед ОПР стоїть дві альтернативи: виконати цю дію або не виконувати її. Технічно така дія може бути зроблена, наприклад, у вигляді певного інформаційного повідомлення, яке ОПР

© Мадих А.А., Фомін В.В., 2013

отримує з певного джерела. *Миттєва реакція* ОПР на таке повідомлення може бути виражена двома способами:

– 1^0 ОПР приймає інформацію повідомлення, котре спричиняє ряд дій *А* з боку ОПР, що є адекватною (чи прогнозованою суб'єктом, що управляє) реакцією на це повідомлення;
– 2^0 ОПР відкидає інформацію повідомлення (не довіряючи їй). У цьому випадку, залежно від рівня недовіри до цієї інформації, надалі можливі такі дії з боку ОПР:

а) додаткова перевірка достовірності інформаційного повідомлення;

б) повне ігнорування отриманої інформації без спроб робити будь-які дії;

в) здійснення дій, неадекватних інформації цього повідомлення (зокрема, зворотні *А*), які залежно від рангу рефлексії суб'єкта, що управляє, можуть бути прогнозованими або ні.

Рішення ОПР приймає *відразу*, тому її реакція виявляється в альтернативах 1^0 або 2^0б. Альтернатива 1^0 спрямована на зміну поточного стану, альтернатива 2^0 – на збереження. Це припущення не є штучним. Людині властиво мислити стереотипами. Шаблонне мислення є результатом еволюції психології людини, оскільки дає змогу приймати рішення швидко, ґрунтуючись на отриманому раніше досвіді та знаннях, не аналізуючи кожного разу заново усі чинники. Якби кожне рішення вимагало аналізу всіх чинників, кількість дій, яку в змозі була б виконати людина, була б украй обмеженою, що не дало б йому можливості існувати і розвиватися. Тому, якщо питання не настільки важливе, що вимагає додаткового детального вивчення (а це час і ресурси, які в ОПР завжди в дефіциті), рішення приймається на підставі наявних у ОПР шаблонів поведінки. Суб'єкт, що здійснює управління рефлексії, може користуватися цими шаблонами поведінки, використовуючи окремі елементи інформації, активізації того чи іншого шаблону поведінки, котрі є "спусковими механізмами", що призводить до необдуманих, миттєвих рішень з боку ОПР.

Нехай *P* – імовірність вибору ОПР альтернативи 1^0. Виділимо чинники, які впливають на величину *P*.

1. Власні знання ОПР у цій предметній сфері, що відображаються у раціональних (*з точки зору ОПР*) категоріях. Очевидно, чим сильніше корелює дія *А*, до якого спонукає інформаційне повідомлення, з власними уявленнями ОПР про раціональність і цінність цієї дії, тим з більшою ймовірністю воно буде здійснено.

2. Оточуючий ОПР інформаційний простір про цю предметну сферу: повідомлення у ЗМІ, публікації в спеціалізованих і професійних виданнях, думки авторитетних експертів. Якщо всі ці джерела інформації узгоджуються з отриманим інформаційним повідомленням і виправдовують дію *А*, і є на думку ОПР, незалежними та неупередженими, то це, очевидно, підвищує імовірність *P*.

3. Оточуючий ОПР інформаційний простір про цю предметну сферу, який, на думку ОПР, пов'язаний із джерелом інформаційного повідомлення і/або не є неупередженим: висловлювання експертів, публікації авторів, зацікавлених у діях *А* з боку ОПР. Такі джерела інформації можуть сприйматися ОПР як тиск, котрий примушує до дії *А*, що оцінюється негативно. Чим інтенсивніший такий тиск, тим, за інших рівних умов, обережніша ОПР у виборі дії *А*, і, отже, імовірність *P* може зменшуватись.

4. Рівень недовіри до джерела повідомлення. Тут, очевидно, чим менше ОПР довіряє джерелу інформації, тим менша ймовірність вибору дії *А*.

5. Ірраціональні чинники, схиляючі ОПР здійснити дії *А*, які виникають при отриманні інформаційного повідомлення і можуть виявлятися у формі бажання ОПР на усвідомленому рівні, але не бути обґрунтованими з раціонального погляду. У цю групу чинників можна включити інтуїцію, власні суб'єктивні переваги ОПР, його психоемоційний стан у момент ухвалення рішення. Очевидно, що ці чинники мають прямий вплив на ймовірність *P*.

6. Власні інтенції ОПР здійснити дії *А*, які були в ОПР до отримання інформаційного повідомлення *m*. Це усвідомлене ОПР бажання (готовність) здійснити дії *А*, яке раніше було обґрунтовано раціональними чинниками 1–3, а також ірраціональними чинниками 5. Зазначимо, що це та ймовірність, з якою, на думку ОПР, він здійснив би дію *А*.

Формалізуємо ці чинники для їх кількісного оцінювання.

1. Нехай ОПР має деяку функцію цінності наслідків від дії *А*, яка виражає об'єктивну (*на думку ОПР*) необхідність у цій дії, і яка набуває значення на інтервалі [0; 1]: $f_0(A) = 0$, якщо жодних об'єктивних передумов до цієї дії немає, або наслідки від нього дають суто негативний результат; $f_0(A) = 1$, якщо всі наслідки дії *А* дають однозначно позитивний результат. Нехай також у ОПР є деякі сумніви в достовірності власних знань про предметну сферу, які дають йому підстави сумніватися в точності оцінювання функції $f_0(A)$. Цей параметр також набуває значення на інтервалі [0; 1]: $\alpha_0 = 0$, якщо ОПР відчуває себе абсолютно некомпетентною у цій предметній сфері; $\alpha_0 = 1$, якщо ОПР абсолютно впевнена в достовірності своїх знань і, відповідно, точності оцінювання функції $f_0(A)$.

Тоді величина $\alpha_0 f_0(A)$ – відображає рівень дії чинника 1 – власних знань ОПР у цій предметній сфері.

2. Нехай ОПР отримує інформацію про цю предметну сферу з n незалежних джерел, не зацікавлених, на думку ОПР, у його дії A. Нехай $f_1(A)$, …, $f_n(A)$ – оцінки корисності дії A, отримані від кожного з джерел $f_i(A) \in [0; 1]$. Позначимо α_1, …, α_n – рівень довіри до джерела (його компетентності, авторитетності): $\alpha_i = 1$, якщо ОПР абсолютно довіряє джерелу і готова беззастережно прийняти його думку, $\alpha_i = 0$, якщо думка джерела повністю ігнорується ОПР.

Тоді величина $\max\limits_{i=1,n} \alpha_i f_i(A)$ відображає рівень дії чинника 2 – впливи оточуючого ОПР інформаційного простору. Така оцінка може виглядати дещо спрощено, оскільки на практиці можна іноді спостерігати і деякий мультиплікативний ефект, проте у будь-якому разі запропонована оцінка не завищує міру впливу чинника 2 і в цілому відповідає більшості реальних ситуацій.

Чинники 1 і 2 доцільно об'єднати в деякий загальний чинник, що відображає цінність для ОПР здійснення дії A. Цей чинник $x_1 \in [0; 1]$ оцінюється величиною:

$$x_1 = \max_{i=0,n} \alpha_i f_i(A). \qquad (1)$$

3. Нехай ОПР отримує інформацію про цю предметну сферу з k незалежних джерел, які зацікавлені, *на думку ОПР*, в його дії A. Аналогічно чиннику 2, функції $f_{n+1}(A)$, …, $f_{n+k}(A)$ відображають корисності дії A, отримані від кожного з джерел; α_{n+1}, …, α_{n+k} – рівень компетентності джерела. Нехай, крім цього, ОПР має деякі оцінки зацікавленості джерел у дії A: β_{n+1}, …, β_{n+k}, $\beta_i \in [0; 1]$: $\beta_i = 1$, якщо ОПР абсолютно впевнена, що інформація із цього джерела необ'єктивна і спрямована виключно на примушування ОПР до дії A, $\beta_i = 0$, якщо ОПР абсолютно впевнена, що це джерело об'єктивне і не має жодних мотивів маніпулювати ним (для $i = \overline{1,n}$, $\beta_i = 0$). Тоді величина $\beta_i \alpha_i f_i(A)$ сприймається ОПР як тиск, що примушує до вибору дії, вигідної третім особам.

Відповідно, величина $\max\limits_{i=n+1,n+k} \beta_i \alpha_i f_i(A)$ – відображає рівень дії чинника 3.

4. Рівень недовіри до джерела повідомлення m окреслимо величиною $\beta_0 \in [0; 1]$, яка визначається аналогічно величинам β_i і при оцінюванні чинника 3.

Чинники 3 і 4 також зручно об'єднати в деякий загальний чинник, що відображає, на думку ОПР, рівень примусу до здійснення дії A, яке вигідне маніпуляторам. Цей чинник $x_2 \in [0; 1]$ оцінюється величиною:

$$x_2 = \max\left(\beta_0; \max_{i=n+1,n+k} \beta_i \alpha_i f_i(A)\right). \qquad (2)$$

Оскільки на практиці не можна завжди однозначно розділити оточуючий ОПР інформаційний простір на незацікавлені та зацікавлені в маніпуляціях джерела інформації, є сенс оцінювати величини β_i для усіх $N = n + k$ джерел інформації. Тоді формули (1) і (2) набудуть вигляду:

$$x_1 = \max\left(\alpha_0 f_0(A); \max_{i=1,N} \alpha_i (1 - \beta_i) f_i(A)\right); \qquad (3)$$

$$x_2 = \max\left(\beta_0; \max_{i=1,N} \beta_i \alpha_i f_i(A)\right). \qquad (4)$$

Відзначимо, що при $\beta_i = 0 \vee 1$ формула (3) відповідає формулі (1). Крім того, навіть якщо деякі джерела інформації незначною мірою зацікавлені в здійсненні ОПР дії A (величина β_i незначною мірою відрізняється від нуля), але при цьому досить авторитетні (α_i близько до 1), то вони також можуть здійснювати вплив на чинник 2 і величину x_1, що цілком відповідає практичним спостереженням.

5. Спроби формалізувати ірраціональні чинники, схиляючі ОПР здійснити дію A, є безглуздими, оскільки дія цих чинників сприймається ОПР на підсвідомому рівні, а на усвідомленому рівні виявляються у вигляді інтенцій, причини яких важко пояснити навіть самій ОПР. Тому сукупну дію цих чинників будемо позначати величиною $\gamma_0 \in [0; 1]$. Інтерпретувати крайні точки можна так: якщо ОПР усвідомлює повну відсутність раціональної компоненти у дії A і при цьому відсутній будь-який тиск, що змушує до вибору дії A (це значить $x_1 = x_2 = 0$), то при $\gamma_0 = 0$ імовірність вибору дії $P = 0$, а при $\gamma_0 = 1$ імовірність $P = 1$.

6. ОПР може замислюватися над доцільністю здійснення дії A ще до отримання інформаційного повідомлення m, тоді ОПР усвідомлює деякий рівень готовності до здійснення дії A, який залежить від значення x_1 (формула (3)), значення x_2 (формула (4) без урахування β_0) і значення γ_0. Тоді чинник, що відображає інтенції суб'єкта здійснити дію A до отримання їм повідомлення m, можна описати функцією:

$$x_3 = g(x_1; x_2; \gamma_0), \qquad (5)$$

де x_1 і γ_0 здійснює прямий вплив на x_3, а x_2 – зворотний.

Зазначимо, що усвідомлення суб'єктом своєї готовності до здійснення дії A призводить до того, що ця усвідомлена готовність стає інтенцією до цієї дії, а реальне значен-

ня готовності може змінитися. Виходячи із цього шукана функція *P* імовірності вибору альтернативи 1^0 при отриманні ОПР інформаційного повідомлення *m*, залежна від x_1, x_2, x_3, має ту саму форму, що і функція *g:*

$$P = g\left(x_1; x_2; x_3\right). \qquad (6)$$

Це дає підстави обґрунтувати рекурсивність функції ухвалення рішень, яка буде розглянута нижче.

Відзначимо, що чинники 1–6, наведені вище, відображали вплив на ухвалення рішення за вибором ОПР альтернативи 1^0, спрямованої на зміну поточного стану. Якби особою, котра приймає рішення, вивчалася альтернатива 2^0, спрямована на можливість збереження поточного стану, що привело б до деякої дії $\tilde{A}$, яка є альтернативою *A*, або взагалі бездіяльності, то методика оцінювання чинників 1–6 залишилася б колишньою, проте виходячи із формул (3)–(4), очевидно:

$$x_1(\tilde{A}) \geq (1 - x_1(A)); \qquad (7)$$

$$x_2(\tilde{A}) \geq (1 - x_2(A)); \qquad (8)$$

$$\gamma_0(\tilde{A}) + \gamma_0(A) \leq 1. \qquad (9)$$

Таким чином, цінність альтернативи 2^0 ($x_1(\tilde{A})$) не залежить від цінності альтернативи 1^0 ($x_1(A)$), так само як і рівень примусу до $\tilde{A}$ ($x_2(\tilde{A})$) не залежить від рівня примусу до *A* ($x_2(A)$). І тільки ірраціональна компонента $\gamma_0(\tilde{A})$, за визначенням, має бути не більше ніж $1-\gamma_0(A)$. Той факт, що $\gamma_0(\tilde{A}) + \gamma_0(A)$ може не дорівнювати 1 пояснюється тим, що на підсвідомому рівні ОПР відчуває, що його можливі дії не обов'язково обмежуються двома альтернативами, і альтернатив може бути більше. Різниця $1-\left(\gamma_0(\tilde{A}) + \gamma_0(A)\right)$ відображає міру незадоволення ОПР усіма усвідомленими альтернативами.

Аналіз формул (3)–(4) дає підстави зробити висновок, що запропоновану методику оцінювання чинників можна застосовувати не обов'язково до біполярного вибору, а і в ситуаціях, коли вибір стоїть перед більше ніж двома альтернативами. Проте при біполярному виборі особою, що приймає рішення, оцінюватиметься тільки одна з двох альтернатив, як правило, спрямована на зміну поточного стану (розгляд доцільності дії *A*, потреба в якому ініціалізована інформаційним повідомленням). Принаймні, надалі виходитимемо саме із цього посилання, вважаючи, що протилежна альтернатива особою, котра приймає рішення, додатково не вивчається, оскільки сприймається як зворотна. Як видно із формул (7)–(9), це не так.

Крім того, залежно від того, яка з двох альтернатив розглядалася ОПР, імовірності *P(A)*, знайдені за формулою (6), можуть виявитися різними. Позначимо:

$P(A)|_{1)}$, $P(\tilde{A})|_{1)}$ – імовірність здійснення ОПР дій *A*, $\tilde{A}$, якщо для них розглядалась альтернатива 1^0;

$P(A)|_{2)}$, $P(\tilde{A})|_{2)}$ – імовірність здійснення ОПР дій *A*, $\tilde{A}$, якщо для них розглядалась альтернатива 2^0.

Тоді:

$$\begin{aligned} &P(A)|_{1)} = g\left(x_1(A); x_2(A); x_3(A)\right), \quad P(\tilde{A})|_{1)} = 1 - P(A)|_{1)}, \\ &P(\tilde{A})|_{2)} = g\left(x_1(\tilde{A}); x_2(\tilde{A}); x_3(\tilde{A})\right), \quad P(A)|_{2)} = 1 - P(\tilde{A})|_{2)}. \end{aligned} \qquad (10)$$

При цьому враховуючи, що x_1 здійснює прямий вплив, із формули (3), очевидно, випливає, що $P(A)|_{1)} + P(\tilde{A})|_{2)} \geq 1$.

Таким чином, ще одним чинником, котрий здійснює вплив на імовірність вибору альтернативи, є те, яка з двох альтернатив оцінюється ОПР. Сьомий чинник назвемо *полярністю*, а ту альтернативу, яку оцінює ОПР, називатимемо *позитивним полюсом*.

Отже, процес прийняття управлінських рішень наведено на рисунку.

Розглядаючи питання практичних застосувань моделей рефлексії ухвалення рішення, виникає ряд труднощів, пов'язаних із припущеннями, що обмежують сферу застосування моделі, і технічними ускладненнями, котрі стосуються кількісного оцінювання чинників x_1, x_2, x_3.

Істотним припущенням є припущення про те, що ОПР здійснює рішення відразу, вибираючи одну з альтернатив 1^0 або 2^0б, не маючи можливості належно обдумати ситуацію. Воно справедливе тільки в деяких ситуаціях, ухвалення рішень у яких обмежене в часі, не принципово для ОПР, не вимагає від нього детального вивчення питання або здійснюється за допомогою автоматичного мислення.

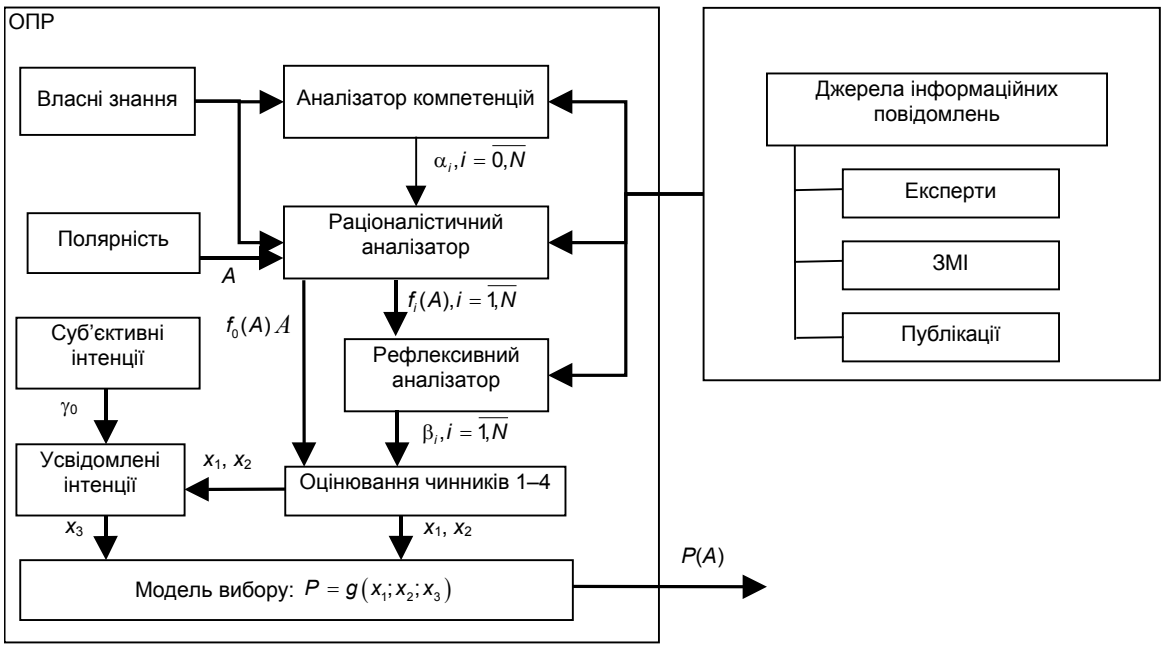

Рис. Аналітична модель процесу прийняття управлінських рішень у біполярному виборі системи державного управління

IV. Висновки

Таким чином, модель у цій постановці можна застосувати в управлінні рефлексії тільки в обмежених ситуаціях, рішення за якими для ОПР не принципове.

Проте за допомогою цієї моделі можна оцінити, яким чином дія вплине на загальне сприйняття ОПР цієї ситуації. Адже, якщо навіть потрібне рішення не буде прийнято, *схильність* до ухвалення цього рішення в ОПР може зрости, і подальші дії рефлексій можуть привести до того, що потрібне рішення буде прийнято. Проте на підставі таких "миттєвих" дій важко збудувати продуману стратегію управління рефлексії економічним суб'єктом. Такі дії повинні мати супутній характер, оскільки виникнення сприятливої ситуації для здійснення дії та його реалізація відбуваються дуже близько в часі, коли немає можливості ретельного планування і аналізу.

Список використаної літератури

1. Берсуцкий Я.Г. Принятие решений в управлении экономическими объектами: методы и модели / Я.Г. Берсуцкий, Н.Н. Лепа, А.Я. Берсуцкий ; НАН Украины, Институт экономики промышленности. – Донецк : Юго-Восток : Лтд, 2002. – 276 с.
2. Лепа Р.М. Системна концепція рефлексивного механізму прийняття управлінських рішень / Р.М. Лепа // Економічна кібернетика. – 2004. – № 3–4 (27–28). – С. 76–82.
3. Лефевр В.А. Функции быстрой рефлексии в биполярном выборе / В.А. Лефевр, Дж. Адамс-Веббер // Рефлексивные процессы и управление. –2001. – № 1. – С. 34–36.

Стаття надійшла до редакції 14.03.2013.

Мадых А.А., Фомин В.В. Аналитическая модель принятия управленческих решений в системе государственного управления

В статье обоснована целесообразность применения методов рефлексивного управления в процессе взаимодействия руководителей аппарата государственной службы и разработана модель, позволяющая оценить каким образом управленческое воздействие повлияет на общее восприятие ЛПР управленческой ситуации.

Ключевые слова: *лицо, которое принимает решение (ЛПР); модель принятия управленческих решений; рефлексия; мгновенная реакция; интенции; полярность; позитивный полюс; модель выбора.*

Madyh A., Fomin V. Analytical model of management decision making in government system

In the article the necessity of application of reflexive control in the interaction of heads of departments of public service and developed a model that allows you to assess how management actions affect the overall perception of DM management situation.

Key words: *person, that accepts decision (PAD); model of acceptance of administrative decisions, reflection; instantaneous reaction; intensions; polarity; positive pole; model of choice.*

УДК 35.086

І.Л. Мамонов
аспірант
Національна академія державного управління при Президентові України

ЦІЛЬОВА ГУМАНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті розглянуто питання впливів гуманістичного світогляду на процеси обґрунтування та формування цілей публічного управління. Розкрито специфіку покладання цілей. Обґрунтовано необхідність урахування гуманістичних підходів у публічно-управлінській діяльності, а також доцільність гуманістичного наповнення цілей. Запропоновано механізми цільової гуманізації публічного управління.

Ключові слова: *цінності, потреби й інтереси людини, цілі публічного управління, гуманізм, політична відповідальність, показники, державна політика.*

I. Вступ

Цілі та цінності є важливими системоутворювальними факторами людської діяльності й управлінської, зокрема. Вони виступають одними із найважливіших управлінських елементів. Не є виключенням публічне управління, яке має як телеологічну, так і аксіологічну природу.

У науковій літературі наводиться думка щодо зв'язку між цілями та цінностями, який є однією із ключових характеристик державного цілепокладання і визначається відповідністю сформульованих цілей пріоритетним інтересам та цінностям як суспільства в цілому, так і окремих його соціальних груп [2, с. 141].

Управлінська ситуація вирішується шляхом прийняття рішення, тобто здійснення вибору між різними варіантами розвитку подій. Він визначається, передусім, прийнятими на цей час у державі базовими цінностями, оскільки останні формують певну систему цілей.

Як вважають Г. Арабаджи, В. Бакуменко, М. Їжа, П. Надолішній, серед завдань науки державного управління є постановка цілей державної політики, дослідження впливу ціннісного чинника на процеси державного управління, визначення й обґрунтування стратегій розвитку держави, зокрема через пошук цінностей, серед яких найбільш вдалими є європейські цінності, забезпечення належного рівня життя і стандартів демократизації суспільства [1, с. 331–333].

Як ціннісне підґрунтя гуманістичні ідеї потрапляють у різні сфери людської діяльності, у тому числі у публічне управління. У XX столітті отримали розвиток гуманістична психологія, гуманістична соціологія, школа людських відносин та інші наукові напрями.

Тому однією з актуальних проблем науки державного управління постає всебічний аналіз потрапляння гуманізму в процеси цілепокладання в публічному управлінні.

У підручниках із публічного управління (державного, регіонального управління та місцевого самоврядування), як правило, розглядаються питання постановки і здійснення цілей та визначення цінностей управлінської діяльності [1; 4; 5; 8]. Цілі та цінності описані в дисертаційних роботах і наукових статтях [2; 7; 11; 12]. Зокрема, цінності гуманістичного підходу в публічному управлінні зафіксували І. Арістова, Г. Атаманчук, Л. Баєва, Б. Бєлобров, І. Дунаєв, М. Задорожна, В. Козаков, В. Козбаненко, Е. Лібанова, І. Надольний, О. Оболенський, П. Петровський, А. Решетніченко, А. Сергєєв, Л. Сергєєва, С. Серьогін, а питання цілей досліджували Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Д. Карамишев, Б. Колесніков, О. Коцюруба, В. Шарий, Ю. Шаров та ін.

Незважаючи на наявність праць із порушених питань, зазначимо, що в науці державного управління недостатньо системно розуміються цілі публічно-управлінської діяльності, вони не виступають спеціальним об'єктом дослідження, і як результат, прямих досліджень вкрай мало [2; 7]. Особливо потребує дослідження цільової гуманізації публічного управління.

Дослідження щодо гуманістичного наповнення цілей публічного управління взагалі відсутні.

II. Постановка завдання

Мета статті – обґрунтувати доцільність гуманістичного наповнення цільової гуманізації публічного управління; визначити відповідні механізми щодо його реалізації.

III. Результати

Гуманістичне бачення світу сягає тисячолітньої давнини. За часів Стародавніх Індії, Китаю, Греції, Риму можна знайти ідею держави, яка в основі своєї політики передбачає відповідальність за людину, а також містить ідею первинності людських потреб. Проте масового поширення такі ідеї не набули.

© Мамонов І.Л., 2013

Сьогодення по-новому вибудовує гуманістичні цінності в суспільні відносини. Нині людство все частіше доходить висновку, що гуманістичні виклики є підґрунтям детермінації соціальних, економічних, політичних та інших проблем.

Так, А. Решетніченко, С. Серьогін у глосарії "Теорія управління соціальним розвитком" під гуманізмом розуміють ставлення до людини, перейняте турботою про її благо, повагою до її гідності [9, с. 20]. Таке розуміння ґрунтується на тому, що гуманізм визнає цінність людини через вираження її соціальних якостей, наголошує на створенні необхідних умов для її гармонійного всебічного розвитку, самодіяльності, самореалізації, захищає право людини на щастя.

Гуманізм – це тип світогляду, який стверджує, що людські істоти мають право й обов'язок визначати зміст і форму свого життя, а кінцевою метою існування суспільства є задоволення матеріальних і духовних потреб та інтересів людини. Він протистоїть етатизму, соціоцентризму, волюнтаризму, тоталітаризму, натуралізму та деяким іншим ідеологічним концепціям.

Прихильники гуманізму об'єднані в декілька організацій, зокрема, у Міжнародний гуманістичний і етичний союз (далі – МГЕС). Діяльність МГЕС заснована на програмних документах, найбільш відомими серед яких є: Гуманістичний маніфест I (1933), Гуманістичний маніфест II (1973), Декларація світського гуманізму (1980), Амстердамська декларація (2002), Гуманістичний маніфест III (2003) тощо.

Гуманістичними цінностями все більше наповнюється наука державного управління. В "Енциклопедії державного управління в Росії" утверджується гуманізм із високими ідеологічними характеристиками. Зокрема, зазначається, що "на противагу неоліберальної моделі вибудовується гуманістично-ноосферна модель глобалізації та розвитку геоекономіки, що орієнтована на більш рівномірний розподіл переваг глобалізації та сучасного науково-технологічного прогресу між країнами". З іншого боку, "на діалог, співпрацю і цивілізаційне партнерство у вирішенні глобальних проблем XXI ст. в рамках багатополярного світу", на "забезпечення глобального сталого розвитку" [12, с. 115]. Модель гуманізації отримала підтримку багатьох учасників Всесвітнього саміту зі сталого розвитку в Йоганнесбурзі у 2002 р. Зазначимо, що для її реалізації необхідні значні зусилля "несформованого глобального громадянського суспільства" [12].

В українській традиції вибудовується парадигма гуманізації суспільства, зокрема через механізми публічного управління. Так, П. Петровський системно обґрунтував думку щодо гуманітарної парадигми, у якій виокремлено пріоритети розвитку людини. Вона спрямовує діяльність державного управління, що має стати теоретико-методологічною моделлю трансформування української держави і всього суспільства. Учений зазначає, що людиноцентризм є актуальним, і "все повніше охоплює всі сфери суспільної діяльності", є "провідним світоглядом сучасного суспільства і домінуючою парадигмою управління" [6, с. 130].

Загальнолюдська гуманістична основа Української держави, гуманістичний вимір діяльності держави закладено у ст. 3 Конституції України. Цей принцип наповнює особливим змістом всі інші положення Основного закону.

Подібну думку було висловлено учасниками пленарного та секційних засідань III Регіональної науково-практичної конференції "Проблеми управління соціальним і гуманітарним розвитком". Вони констатували, що "ігнорування моральних критеріїв, принципів гуманізму перешкоджає розвиткові суспільства". І, як зазначено в рекомендаціях, "враховуючи здобутки, багату історію, людський і природний потенціал, роль регіонального східноєвропейського, а згодом і континентального та світового лідера гуманоцентричних цінностей та ідеалів зобов'язана взяти на себе саме Україна" [8].

Отже, сучасне найбільш загальне розуміння суспільного розвитку пов'язано із людиною: зростання свободи; набуття гармонії із природою; підвищення рівня матеріального споживання; розвиток інтелектуальних, творчих, духовних здібностей.

Нині гуманістичний світогляд не набув належного практичного втілення. Практика публічного управління не завжди засвідчує турботу про благо людини та повагу до її гідності. Відсутні необхідні механізми, зокрема механізми гуманістичного цілепокладання, їх змістовне та системне наповнення. На значення змістовного та системного цілепокладання в публічному управлінні вказував В. Шарий. На його думку, "державне управління в умовах кризи визначає цілепокладання як найважливіший системоутворювальний елемент", "вихідну визначальну ознаку будь-якого управлінського впливу". А "науково обґрунтована постановка цілей державного управління є винятково важливою, оскільки саме вони зумовлюють формування та функціонування певного механізму управління", "зміст і принципи", "стиль управлінської діяльності", "вибір її форм, методів, засобів та технологічних прийомів" [11, с. 12].

Проте навіть у науці державного управління не існує однозначного розуміння цілей публічно-управлінської діяльності. Як приклад такої багатозначності можна навести визначення державного управління, в яких

невід'ємною складовою зафіксована мета, яка розуміється авторами по-різному.

Так, одні автори розуміють державне управління як "цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи й громадянина **з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах**", шляхом "запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією" [1, с. 38].

Інші автори (Г. Арабаджи, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, М. Їжа, В. Малиновський, П. Надолішній) розуміють як "практичний, організуючий та регулюючий вплив держави (через систему своїх структур) на суспільну і приватну життєдіяльність людей **з метою її впорядкування, збереження або перетворення**, що спирається на її владну силу" [1, с. 62]. Або "вироблення і здійснення регулюючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства **з метою задоволення його потреб**, що змінюються" [4]. А також як "вид діяльності держави, суттю якого є здійснення управлінського організуючого впливу з використанням повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій **з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод, надання державних послуг громадянам**" [5, с. 161].

Вважаємо, що цільова гуманізація публічного управління сприятиме вирішенню зазначених проблем. По-перше, з метою публічного управління повинен віднайти своє відображення гуманістично-ноосферний світогляд, тобто на рівні публічної (державної, регіональної та місцевої) влади мають бути вироблені цілі із забезпечення гармонійного всебічного розвитку людини в органічній взаємодії із навколишнім середовищем. По-друге, цілепокладання необхідно здійснювати, орієнтуючись на задоволення потреб й інтересів людини, що потребує визначення кола базових (фундаментальних) матеріальних та духовних потреб людини і за допомогою спеціальних показників виміряти рівень (повноту) їх задоволення на певному етапі розвитку суспільства.

До фундаментальних потреб людини слід віднести забезпечення засобами існування, освіту, підтримання зовнішньої безпеки та громадського порядку, відтворення людей, самореалізацію, підтримання здорового стану навколишнього середовища тощо. А тому мета публічного управління полягатиме в досягненні протягом певного запланованого періоду нового, вищого рівня (повноти) задоволення потреб та інтересів за умов органічної взаємодії із навколишнім середовищем. По-третє, важливо запровадити політичну відповідальність акторів щодо зниження рівня (повноти) задоволення потреб та інтересів людини та/або погіршення стану навколишнього середовища протягом часу перебування їх при владі.

На подібні стратегії гуманізації публічного управління вказує І. Орлов: "соціальний гуманізм я розглядаю не як нав'язаний концепт", а як "проблему гуманізації соціальної політики", тобто "виставлення чіткої системи соціально-економічних параметрів", які "припускають, що соціальний гуманізм – це, перш за все, ефективність різноманітних політик стосовно людини". У широкому сенсі слова "це і є відповідальність держави перед її громадянами, це соціальні зобов'язання і гарантії їх виконання" [10, с. 86].

IV. Висновки

Цільова гуманізація публічного управління все глибше потрапляє в сфери життєдіяльності суспільства, накладаючи особливе розуміння його призначення. Публічне управління слугує людині, забезпечує її свободу, самореалізацію, задоволення духовних і матеріальних потреб та інтересів. А тому цілі публічного управління полягатимуть у досягненні вищого рівня (повноти) задоволення потреб та інтересів людини за умов органічної взаємодії із навколишнім соціальним і природним середовищем. За зниження рівня (повноти) задоволення потреб та інтересів людини та/або погіршення стану навколишнього середовища протягом певного періоду доцільно запровадити політичну відповідальність політичних акторів.

Подальшого дослідження потребують питання з визначення базових (фундаментальних) матеріальних і духовних потреб людини, з'ясування системи показників їх вимірювання, розробки механізмів запровадження зазначеної політичної відповідальності.

Список використаної літератури

1. Державне управління; основи теорії, історія і практика : навчальний посібник / В.Д. Бакуменко, П.І. Надолішній, М.М. Їжа, Г.І. Арабаджи ; [за заг. ред. П.І. Надолішнього, В.Д. Бакуменка]. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.
2. Державне управління : підручник / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Расіна ; [за ред. А.Ф. Мельник]. – К. : Знання, 2009. – 582 с.
3. Козаков В.М. Становлення та розвиток соціально-ціннісних засад державного управління в Україні : автореф. дис. ...

д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 / Володимир Миколайович Козаков ; Національна академія держ. управління при Президентові України. – К., 2008. – 36 с.
4. Колесніков Б.П. Основні механізми цілепокладання в структурі державного управління / Б.П. Колесніков, О.В. Коцюруба // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2010. – № 1. – С. 139–142.
5. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. / В.Я. Малиновський. – 3-тє вид., переробл. та допов. – К. : Атіка, 2009. – 608 с.
6. Петровський П.М. Гуманітарна парадигма в системі державного управління : монографія / П.М. Петровський. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – 252 с.
7. Проблемы современного государственного управления в России : материалы научного семинара [Электронный ресурс] / [под ред. В.И. Якунина]. – М. : Научный эксперт, 2008. – Вып. 5 (19). Социальный гуманизм versus "социальная справедливость. – 96 с. – Режим доступа: http://www.rusrand.ru/text/Gos_upr_vyp_5(19).pdf.
8. Резолюція за результатами ІІІ Регіональної науково-практичної конференції "Проблеми управління соціальним і гуманітарним розвитком" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dbuapa.dp.ua/news/2009/ news_2009_11_26.htm.
9. Решетніченко А.В. Теорія управління соціальним розвитком : глосарій / А.В. Решетніченко, С.М. Серьогін. – Д. : Дніпропетровський регіональний інститут державного управління УАДУ при Президентові України, 2002. – 63 с.
10. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук. – 4-е изд., стер. – М. : Омега-Л, 2006. – 584 с. – (Университетский учебник).
11. Шарий В.І. Антикризові технології як механізм реалізації цілей державного управління : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / В'ячеслав Іванович Шарий ; Національна академія держ. управління при Президентові України. – К., 2006. – 20 с.
12. Энциклопедия государственного управления в России : в 2 т. / [под общ. ред. Егоровой ; отв. ред. И.Н. Барциц]. – М. : Изд-во РАГС, 2008. – Т. І. – 552 с.

Стаття надійшла до редакції 25.02.2013.

Мамонов И.Л. Целевая гуманизация публичного управления

В статье рассмотрены вопросы влияния гуманистического мировоззрения на процессы обоснования и формирования целей публичного управления. Раскрыта специфика постановки целей. Обоснована необходимость учета гуманистических подходов в публично-управленческой деятельности, а также целесообразность гуманистического наполнения целей. Предложены механизмы целевой гуманизации публичного управления.

Ключевые слова: *ценности, потребности и интересы человека, цели публичного управления, гуманизм, политическая ответственность, показатели, государственная политика.*

Mamonov I. Targeted humanization of public administration

The article investigates the influence of humanistic outlook on the processes of substantiation and making of objectives of public administration. The specific ways of purpose laying are revealed. The necessity of the incorporation of humanistic approaches in public administration activities, as well as the expediency of humanistic filling of goals is grounded. Mechanisms of target humanization of public administration are proposed.

Key words: *values, needs and interests, the goals of public administration, humanism, political responsibility, indicators, government policy.*

УДК 352.07(477)

Л.О. Матвєєва
аспірант
НАДУ при Президентові України, м.Київ

ВИКОНАННЯ КОНТРОЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ В УМОВАХ ПРЕЗИДЕНТСЬКО-ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ: ТЕНДЕНЦІЇ ТА РИЗИКИ ДЛЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

У статті виявлено основні тенденції та потенційні ризики-загрози виконання Президентом та Верховною Радою України контрольної функції для сучасного етапу функціонування Української держави; запропоновано можливі шляхи вдосконалення діяльності органів державної влади.

Ключові слова: *контрольна функція, інституціалізація, деінституціалізація, депарламентаризація, президенціалізація.*

І. Вступ

Здійснення парламентського контролю є однією з основних засад політики у сфері розбудови української державності, визначених у Законі України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики" (ст. 3) [16].

Водночас у зв'язку з відновленням в Україні президентсько-парламентської республіки відбулося переформатування діяльності сучасних державно-управлінських інститутів. Це, насамперед, виявилося у позбавленні Верховної Ради України частини повноважень, що призвело до послаблення ролі парламенту в системі органів державної влади, зниження ефективності виконання основних функцій єдиного законодавчого органу (представницької, законодавчої, контрольної, установчої). Так, за дослідженнями Центру Разумкова, підтримка громадянами діяльності Парламенту України за два роки (із травня 2010 р. до серпня 2012 р.) зменшилася на 15% (з 19 до 4%), а незадоволення його діяльністю висловили 75% громадян [10].

Поряд із цим повернення до редакції Конституції України 1996 р. значно розширило повноваження Президента України з контролю у сфері державного управління. На думку В. Фесенка, "чинний Президент України В. Янукович і за формальними юридичними повноваженнями, і за реальним контролем над усіма органами влади є найбільш впливовим главою держави за всі роки незалежності України" [24].

Аналізуючи ситуацію, що склалася в системі відносин "Президент – Верховна Рада України", вважаємо за доцільне акцентувати увагу на наявності у вітчизняному державному будівництві серйозних перешкод для здійснення дієвих державно-управлінських перетворень. Основними з них є: по-перше, успадковані від радянського періоду проблеми: тяжіння до авторитаризму, централізація влади, перманентна політична криза, низький рівень громадянської активності та культури населення; по-друге, сучасні розбіжності: суперечливість і конфліктність відносин у системі "Президент – Верховна Рада – Кабінет Міністрів України", слабкість державно-владних інститутів, зростаюча соціальна поляризація суспільства, економічна нестабільність, низький рівень громадянської довіри до владних інститутів.

Науковим підґрунтям для вирішення досліджуваної у статті проблеми став аналіз публікацій таких українських дослідників, як: В. Авер'янов [1], Ю. Барабаш [2], Ю. Древаль [2], Д. Ковриженко [2], С. Кравченко [2], О. Майданник [2], Н. Нижник [3], В. Олуйко [3], Н. Плахотнюк [2], В. Шаповал [26], П. Шляхтун [27].

Незважаючи на те, що науковці аналізували окремі питання обраної автором статті теми, однак деякі її аспекти залишаються недостатньо вивченими. Так, на сьогодні відсутні дослідження щодо встановлення залежності між результативністю виконання контрольної функції суб'єктами державного управління й ефективністю функціонування Української держави та подальшого розвитку вітчизняного державотворення.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – виявити сучасні тенденції та потенційні ризики, що стоять на заваді ефективного функціонування Української держави, на основі аналізу проблем виконання контрольної функції Верховною Радою і Президентом України в президентсько-парламентській республіці.

ІІІ. Результати

Виявлення основних тенденцій, характерних для сучасного державотворення в Україні, і ризиків для його подальшого розвитку, потребує з'ясування особливостей організації державної влади при різних формах державного правління.

© Матвєєва Л.О., 2013

Однією із форм такого правління є змішана (парламентсько-президентська чи президентсько-парламентська) республіка, яку іноді називають "напівпрезидентською республікою". Її типовою ознакою є поєднання елементів президентської та парламентської республік, зокрема: сильної президентської влади й ефективного контролю парламенту за діяльністю уряду [26, с. 85].

Більшість науковців наголошують на специфіці організації державної влади у змішаній республіці. Її основними виявами є [4, с. 100]:

– подвійна підконтрольність та відповідальність уряду перед парламентом і президентом;
– потенційна здатність влади наближатись до режиму сильної одноосібної влади президента чи парламенту та дрейфувати залежно від розстановки партійних сил як у представницькому органі, так і на посту глави держави;
– дуалізм виконавчої влади, за якого глава держави здійснює також загальне керівництво урядом, маючи більше повноважень, ніж у президентській республіці, та володіючи правом розпуску парламенту і правом законодавчої ініціативи.

У результаті здійсненої в Україні конституційної реформи у 2010 р. відбулася зміна форми правління із парламентсько-президентської на президентсько-парламентську республіку. Це негативно вплинуло на стан вітчизняного державотворення. Зокрема, відсутність у відновленій Конституції України 1996 р. достатньо розроблених механізмів взаємодії між органами державної влади виявилося у порушенні принципу рівноваги між гілками влади. Внаслідок цього відбулося поглинання функцій парламенту сильною владою президента. Свідченням цього процесу є результати діяльності суб'єктів законодавчої ініціативи за 10 й 11 сесії Верховної Ради України VI скликання (табл. 1).

Таблиця 1

Аналіз результатів діяльності суб'єктів законодавчої ініціативи (за 10–11 сесії Верховної Ради України VI скликання)

Сесії	Усього прийнятих законів	Розроблено законопроектів							
		Кабінет Міністрів України		Президент України		Народні депутати України		Національний банк України	
		К-ть	%	К-ть	%	К-ть	%	К-ть	%
10 (лютий – липень 2012 р.)	196	96	49	8	4	92	47	–	–
11 (вересень – грудень 2012 р.)	97	38	39	4	4	52	54	3	3

За даними табл. 1, Парламент України помітно поступається Кабінету Міністрів і Президенту України кількістю підготовлених законопроектів. Так, Верховною Радою України протягом десятої сесії було прийнято 196 законів, із них більшість – 114 (53%) внесені Урядом (96) і Президентом України (8), решта – 92 (47%) – народними депутатами [10]. Протягом одинадцятої сесії було прийнято 97 законів, з них 52 (54%) законопроекти ініційовано народними депутатами (більше ніж 70% яких подано представниками фракції Партії регіонів); 38 (39%) – Урядом; 4 (4%) – Президентом України; 3 (3%) – Національним банком України [11].

Зазначені показники діяльності суб'єктів законодавчої ініціативи відображають стан вітчизняної системи державної влади, за якого глава держави, керівництво уряду, парламентська більшість є представниками однієї політичної партії. На перший погляд створено досить сприятливі умови для діяльності державного апарату та ефективного здійснення державного управління. Однак реалії сьогодення свідчать про зниження результативності державотворчих процесів в Україні внаслідок законодавчо унормованої безвідповідальності та фактичної безконтрольності виконавчої гілки влади перед парламентом як єдиним законодавчим органом влади.

Враховуючи специфіку організації державної влади у змішаній республіці та стан виконання парламентом і президентом контрольної функції, вважаємо за доцільне виокремити існуючі тенденції, що, на нашу думку, становлять суттєву перешкоду для ефективного та результативного функціонування Української держави на сучасному етапі:

1. Існування суттєвого дисбалансу у важелях впливу на діяльність уряду в системі "Президент – Парламент" на користь Глави Держави. Зокрема, у положеннях відновленої у 2010 р. попередньої редакції Конституції України 1996 р. (ст. 113) не передбачено відповідальність вищого органу виконавчої влади – Кабінету Міністрів України – перед Верховною Радою України та надано право Президенту відправляти Уряд у відставку, звільняти прем'єр-міністра без узгодження з Парламентом [7]. Крім того, з переліку нормативно-правових актів, якими керується у своїй діяльності Кабінет Міністрів України, поданого у ст. 113 Конституції України 1996 р., виключено нормативні акти Парламенту, тим самим зменшивши його вплив на підконтрольний орган [7]. Це стало істотним порушенням характерного для змішаних республік механізму стримувань і противаг.

2. Посилення контролю безпосереднього оточення Президента України (адміністрації, апарату) за функціонуванням усіх органів державної влади за рахунок створення сис-

теми дієвих органів, таких як: Адміністрація Президента, Рада Національної безпеки й оборони, Уповноважений Президента України з питань контролю за діяльністю СБУ, Уповноважений Президента України з прав дитини. Підтвердженням цього є слушна думка В. Пащенка про те, що Президент зосередив у своїх руках усю повноту державної влади. Передусім встановив контроль над силовими структурами. Крім того, він контролює Парламент і владу на місцях – обласні та районні адміністрації [6].

Дійсно, на сьогодні значна частина функцій із керівництва виконавчою вертикаллю влади реально виконується не Кабінетом Міністрів України, а Адміністрацією Президента – органом, що не має конституційно визначеного статусу і не є підконтрольним Парламенту. Наприклад, Уряд не може скасувати будь-яке рішення голів місцевих державних адміністрацій, оскільки цим повноваженням наділено Адміністрацію Президента, хоча Основний закон (ст. 118) передбачає відповідальність голів місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень як перед Президентом, так і перед Кабінетом Міністрів України [7].

3. Вплив провладної політичної партії на формування й діяльність органів влади. Наділення Президента України великими владними повноваженнями та належність його до керівної політичної партії як, де-факто, її лідера, дає главі держави змогу формувати зі своїх політичних прихильників уряд, місцеві органи влади та парламент. Так, за дослідженнями Лабораторії законодавчих ініціатив, результати місцевих виборів у 2010 р. проілюстрували сильні стартові позиції Партії регіонів у всіх регіонах України. Підтримка керівництва держави, потужні організаційні та фінансові можливості місцевих еліт, кількісна перевага представників-регіоналів у виборчих комісіях забезпечили фактичний контроль провладної партії за перебігом виборчого процесу та високі результати за кількістю отриманих мандатів у більшості регіонів [8, с. 11]. Крім цього, успіхи на місцевих виборах сприяли забезпеченню для провладної партії позитивних результатів і на парламентських виборах 2012 р. Станом на 13.12.2012 р. у Верховній Раді України VII скликання із зареєстрованих п'яти фракцій найбільш численною є Партія регіонів – 210 депутатів, тоді як фракція ВО "Батьківщина" нараховує 99 депутатів, партія "УДАР Віталія Кличка" – 42, ВО "Свобода" – 37, Комуністична партія України – 32, позафракційних – 24 [23, с. 4].

4. Збільшення у складі Парламенту представників фінансово-політичних груп унеможливлює ефективне виконання ним контрольної функції. Як показують підсумки парламентських виборів за період незалежності України, у складі Парламенту II скликання було близько 20 депутатів, чий майновий стан оцінювався у понад 1 млн грн, III скликання – понад 110 депутатів, IV – понад 200, V – понад 250, VI – понад 300 (дві третини складу) [10].

Такі показники дають підстави стверджувати, що Верховна Рада як виборний законодавчий орган влади:

– не забезпечує представництво основних соціально-політичних груп населення;
– захищає інтереси не суспільства, а, в першу чергу, інтереси представників великого капіталу, тіньового бізнесу, керівників органів державного управління;
– здійснює формально й неефективно контроль за діяльністю органів виконавчої влади. Наприклад, упродовж VI скликання у Верховній Раді було утворено 44 тимчасові слідчі комісії, із них 40 припинили діяльність (одна – через завершення терміну повноважень, 30 – "за оголошенням") і лише 8 із них прийняли постанови за результатами здійсненого контролю [10].

5. Розростання конфлікту всередині провладної еліти щодо утримання контролю за діяльністю суб'єктів державного управління. Як стверджує експерт з питань України та Білорусі, керівник фонду Ф. Науманна в Україні М. Космель, "українські олігархи та потужні економічні гравці ‹…› сьогодні переживають за свій вплив. Багато хто з них вважає парламентські вибори останнім шансом захистити свою територію ‹...› Ознаки конфлікту в рамках еліти дедалі збільшується" [28].

6. Реалізація суб'єктами державного управління деяких контрольних повноважень ускладнена недостатнім висвітленням механізмів їх застосування в Основному законі України. Такі форми парламентського контролю, як комітетські та парламентські слухання, контрольні функції комітетів, День Уряду, не мають конституційного визнання. Зокрема, проведення Дня Уряду та парламентські слухання у Верховній Раді України врегульовано лише підзаконними актами (постановами Верховної Ради України), які втратили чинність на основі Постанови ВРУ від 16.03.2006 р. № 3547-IV (3547-15). З 2010 р. ці форми контролю унормовано лише ст. 22–230, 233–236 Регламенту Верховної Ради України [20].

Здійснений нами аналіз унормування виконання Президентом і Верховною Радою України контрольної функції (табл. 2) свідчить про те, що майже 2/3 контрольних повноважень глави держави не закріплено у Конституції України, а регламентуються лише у відповідних законах та указах Президента України.

Таблиця 2

Аналіз виконання контрольної функції Президентом і Верховною Радою України

Президент України	Верховна Рада України
І. Повноваження щодо виконання контрольної функції, передбачені у Конституції України [7]	
1) припиняє повноваження Верховної Ради України, якщо протягом 30 днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися (ст. 106); 2) припиняє повноваження Прем'єр-міністра України та приймає рішення про його відставку (ст. 106); 3) скасовує акти Кабінету Міністрів України й акти Ради Міністрів Автономної Республіки Крим (ст. 106); 4) має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України (ст. 106)	1) затверджує Державний бюджет України та вносить зміни до нього; контролює його виконання (приймає рішення щодо звіту про його виконання) (ст. 85, 98); 2) усуває Президента України з поста в порядку особливої процедури – імпічменту (ст. 111); 3) розглядає і приймає рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України (ст. 87); 4) надає згоду на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України; 5) здійснює контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції (ст. 85); 6) затверджує рішення про надання економічної допомоги іноземним державам і міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснює контроль за їх використанням; 7) призначає на посаду та звільняє з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховує його щорічні доповіді (ст. 101); 8) здійснює парламентський контроль у межах, визначених цією Конституцією у частині створення тимчасових спеціальних комісій для підготовки і попереднього розгляду питань; тимчасових слідчих комісій для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес тощо (ст. 87)
ІІ. Повноваження щодо виконання контрольної функції, не передбачені Конституцією України	
5) має значні контрольні повноваження щодо діяльності Служби безпеки України, заслуховує щорічні звіти Голови СБУ й отримує інформацію про її діяльність (ст. 32) [21]; 6) забезпечує контроль за виконанням указів, розпоряджень, доручень Президента України на всіх рівнях виконавчої влади та проведення моніторингу інформаційного простору України (за допомогою Адміністрації Президента України) [12]; 7) здійснює контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони у мирний час та в умовах воєнного чи надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України (за допомогою РНБО) [19]; 8) проводить постійний моніторинг за додержанням в Україні конституційних прав дитини, виконання Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері (за допомогою Уповноваженого Президента України з прав дитини) [14]; 9) здійснює постійний контроль за діяльністю Служби безпеки України (Уповноважений Президента України з питань контролю за діяльністю СБУ) [13]; 10) здійснює перевірку виконання органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також організаціями указів та розпоряджень Президента України (через Головне контрольне управління АП) [12]; 11) здійснює контроль за виконанням законів України та інших нормативно-правових актів і доручень Президента України, Кабінету Міністрів, Глави Адміністрації Президента (через відділи контролю апаратів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій) [17]	9) здійснює парламентський контроль у формі комітетських і парламентських слухань [20]; 10) контрольні функції парламентських комітетів [18]

На нашу думку, виявлені в результаті проведеного нами аналізу тенденції можуть спровокувати потенційні ризики-загрози українській державності.

Першим таким негативним ризиком є президенціалізація. Цей термін досліджували П. Вебб, О. Зазнаєв, І. Осадчук, Т. Погюнтке і визначали його як підвищення ролі глави виконавчої влади у системі державного управління, що пов'язане: по-перше, зі зростанням зон автономного контролю президента (або прем'єр-міністра) над диференційованими секторами політики й управління; по-друге, з посиленням інституційної спроможності глави держави долати опір інших політичних лідерів [9, с. 128].

Враховуючи сучасні тенденції й виклики у вітчизняній системі державного управління, на нашу думку, президенціалізація полягає у посиленні президентом та його оточенням одноосібного контролю за всіма сферами державного управління, подальшій монополізації та централізації влади. Її виявами є: усунення громадськості від участі в управлінні державою, нехтування потребами народу, першочергове задоволення ін-

тересів "сім'ї", представників промислово-олігархічних груп. Так, за прогнозами українських дослідників Т. Березовця, В. Фесенка, Ю. Якименка тренд монополізації влади для Президента України і його адміністрації продовжиться у 2013 р. У підсумку Адміністрація Президента повинна стати "центральним інститутом у системі органів влади". Це означає, що Президент хоче мати контроль над усіма гілками влади: законодавчою, виконавчою і судовою [26].

Другим ризиком для вітчизняного державного будівництва, що лежить у площині конституційно неузгоджених відносин між суб'єктами державного управління, є деінституціалізація влади. Поняття "деінституціалізація" є похідним від поняття "інституціоналізація", яке розглядається як "перетворення якогось політичного явища, події, руху на формалізований, упорядкований процес, організовану установу з певною структурою відносин, ієрархією влади різних рівнів та ін." [5]. Виходячи із цього, під поняттям "деінституціалізація" (від лат. *de-* із; префікс *де-* "віддалення, виділення, скасування, припинення, усунення чогось, рух донизу, зниження") ми розуміємо зменшення ролі діючих суспільно-політичних інститутів у державному управлінні.

Так, на сьогодні очевидним в Україні є явище підпорядкування Главою Держави окремих державно-управлінських і суспільних інститутів, що призводить до деформації їх сутності та перетворення де-факто на структурні підрозділи апарату Президента. Це, насамперед, стосується: референдуму, виборів, верховенства права, імпічменту Президента тощо.

За таких умов установлена конституційною реформою у 2010 р. президентсько-парламентська форма правління набуває схожості з так званою "президентською монархією". За неї відбувається: поєднання в особі Президента функцій Глави Держави та Голови Уряду, формування ним де-факто лідера провладної партії, Уряду, місцевих органів влади та Парламенту зі свого оточення, налагодження повної залежності судової та законодавчої влади від президента, який особисто призначає суддів і контролює їх діяльність [28].

Третім ризиком для української державності постає депарламентаризація, що виявляється у зменшенні ролі Парламенту та його інституцій у системі державного управління. Незважаючи на прийняття Парламентом відповідних рішень і постанов за результатами виконання контрольної функції, чинна Конституція України не передбачає виконання Кабінетом Міністрів України постанов Верховної Ради (ст. 113). Виходячи із цього, контрольна діяльність Рахункової палати, Уповноваженого з прав людини, тимчасових парламентських слідчих комісій, парламентських комітетів, народних депутатів і парламентські слухання залишаються без належного реагування з боку виконавчої влади і, відповідно, правоохоронних органів [11, с. 12]. Це призводить до фактичної "девальвації" законодавчого органу відносно інших органів влади. Зокрема, за результатами опитування, проведеного Центром Разумкова, за період 2010–2012 рр. виконання контрольної функції Парламентом України зменшилося на 59,4% [11, с. 80].

Водночас екс-спікер Верховної Ради В. Литвин наголошує на тому, що "український парламентаризм перебуває у глибокій кризі, що створює загрозливий ґрунт для наростання тенденцій авторитаризму, безконтрольності інших гілок влади – виконавчої та судової, руйнування демократії в цілому, масової суспільної апатії та наростання розриву між владою і носієм влади – народом. Такий стан суспільства є прямою загрозою українській державності" [23].

Ми вважаємо, що виокремлені нами тенденції та потенційні ризики мають стати визначальними для удосконалення діяльності органів державної влади та підвищення ефективності функціонування Української держави. Такими шляхами, на нашу думку, мають стати:

1. Проведення нової конституційної реформи, спрямованої на налагодження взаємодії та збалансування гілок влади в Україні, забезпечення стабільного демократичного розвитку Української держави, консолідацію української нації. Передумовами для успішного й результативного здійснення такої реформи вважаємо:
- чітке визначення повноважень суб'єктів державного управління відповідно до принципів організації державної влади в президентсько-парламентарній республіці;
- забезпечення взаємозацікавленої взаємодії й узгодженого функціонування органів державної влади;
- розробка прозорих правил для здійснення органами державної влади дієвого взаємоконтролю;
- здійснення децентралізації влади за рахунок розмежування повноважень органів державної влади різних рівнів.

2. Залучення громадськості до участі в управлінні державою шляхом упровадження інституту народної законодавчої ініціативи, всеукраїнського референдуму за народною ініціативою та громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади.

3. Удосконалення законодавства шляхом закріплення у Конституції України та розробленому на її основі Законі України "Про державний контроль в Україні" організаційно-правових засад і механізмів здійснення основних видів державного контролю в Україні.

IV. Висновки

Виявлення основних тенденцій і ризиків для функціонування української державності на основі аналізу виконання Президентом та Парламентом України контрольних функцій дає підстави стверджувати, що:

1. Виокремлені нами негативні тенденції у сучасній вітчизняній моделі державного управління пов'язані передусім з порушеннями принципів організації державної влади. На сучасному етапі функціонування Української держави визначена Конституцією України система стримувань і противаг не забезпечує ефективну взаємодію органів державної влади та провокує появу таких викликів і негативних явищ, як: дисбаланс важелів впливу Президента й Парламенту на діяльність Уряду, монополізація влади Президента й авторитарні прояви, централізація влади, всеохопний контроль Президентом усіх сфер державного управління, безвідповідальність і фактична безконтрольність вищого органу виконавчої влади перед Парламентом.

2. Виявлені нами у процесі дослідження ризики становлять серйозну загрозу для розвитку вітчизняного державотворення. Існуючі на сьогодні явища президенціалізації, парламентаризації та деінституціоналізації сучасних відносин між органами державної влади в умовах президентсько-парламентарної республіки не сприяють розвитку демократичних засад, а скоріше утверджують президентську монархію, результатом якої можуть стати: утвердження одноосібної влади Президента та встановлення контролю за формуванням і діяльністю законодавчих, судових, місцевих органів влади, фактична "девальвація" законодавчого органу, деформація сутності державно-управлінських та суспільних інститутів.

3. Розуміння проблем функціонування Української держави актуалізує необхідність розробки шляхів удосконалення діяльності органів державної влади крізь призму основних виділених нами тенденцій та виявлених ризиків.

Доцільно, на наш погляд, продовжити наукові дослідження таких аспектів висвітленої у статті проблеми:

– виявлення впливу тенденцій і ризиків на ефективність виконання Парламентом України контрольної функції;
– розробка шляхів удосконалення виконання Верховною Радою України контрольної функції крізь призму аналізу зарубіжного досвіду та можливостей його запровадження у вітчизняну практику державного управління;
– здійснення моніторингу окреслених тенденцій і потенційних ризиків у процесі подальшого державотворення.

Список використаної літератури

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с.
2. Барабаш Ю.Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект) : [монографія] / Ю.Г. Барабаш. – Х., 2004. – 197 с.; Древаль Ю.Д. Організація і діяльність парламентів: теоретико-методологічні засади : [монографія] / Ю.Д. Древаль. – Х. : Вид-во ХаРІ НАДУ "Магістр", 2009. – 184 с.; Контрольні функції парламенту: український та зарубіжний досвід : інформаційно-аналітичне дослідження / [заг. ред. і упоряд. Д. Ковриженко ; Програма сприяння парламенту України]. – К., 2006. – Ч. І. – 82 с.; Кравченко С.О. Теоретико-методологічні засади здійснення державно-управлінських реформ : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 / С.О. Кравченко. – К., 2010. – 19 с.; Майданник О.О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 / О.О. Майданник. – К., 2008. – 39 с.; Плахотнюк Н.Г. Інститут Президентства в Україні: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Н.Г. Плахотнюк. – Х., 1999. – 20 с.
3. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. / [кол. авт., за ред. Н.Р. Нижник та В.М. Олуйка]. – Л. : Вид-во Нац. ун-ту "Львівська політехніка", 2002. – 352 с.
4. Золотарев В. Конституционная реформа ее последствия / В. Золотарев // Конституционная реформа: экспертный анализ. – Х. : Фолио, 2004. – 184 с.
5. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; [наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін.]. – К. : НАДУ, 2011.
6. Капсамун І. Олігархи – Президента чи Президент – олігархів? [Електронний ресурс] / І. Капсамун // За даними оф. сайту "День. Kiev.ua", 2012. – № 38. – Режим доступу: http://www.day.kiev.ua.
7. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К. : М-во юстиції України, 2006. – 123 с.
8. Місцеві вибори – 2010. Пульс країни / [відп. ред. А. Когут, К. Сідаш]. – К. : Лабораторія законодавчих ініціатив, 2011. – 228 с.
9. Осадчук І. Концептуальне визначення поняття "президенціалізація" / І. Осадчук // Розвиток політичної науки: європейські

практики та національні перспективи : матер. ІІ Міжнар. наук.-практ. конф. студ. та аспір., Чернівці, 1 бер. 2012 р. – Чернівці : Букрек, 2012. – С. 128.
10. Парламентаризм в Україні: інституційне забезпечення, стан, тенденції [Електронний ресурс] // Національна безпека і оборона. – 2012. – № 7–8. – С. 120. – Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/ukr/.
11. Підсумки 11-ї сесії Парламенту VI скликання [Електронний ресурс] // За матер. офіц. сайту Лабораторії законодавчих ініціатив. 04.01.2013 р. – Режим доступу: http://parlament.org.ua.
12. Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України від 02.04.2010 р. № 504/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua.
13. Положення про контроль за діяльністю Служби безпеки України : Указ Президента України від 22.10.1998 р. № 1172/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua.
14. Положення про Уповноваженого Президента України з прав дитини : Указ Президента України від 11.08.2011 р. № 811/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua.
15. Про внесення змін до Конституції України : Закон України від 08.12.2004 р. № 2222-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http: //zakon4. rada. gov.ua.
16. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua.
17. Про затвердження Типового положення про відділ контролю апарату обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.08.2000 р. № 1290 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua.
18. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР, у ред. Закону від 22.12.2005 р. № 3277-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua.
19. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua.
20. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. №1861-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada. gov.ua.
21. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua.
22. Український парламентаризм: проблеми і шляхи їх розв'язання [Електронний ресурс] // Національна безпека і оборона. – 2012. – № 7–8. – С. 86–92. – Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/ukr/.
23. У центрі уваги [Електронний ресурс] // Резонанс : бюлетень матеріалів, підготовлених на базі аналізу оперативної інформації електронних видань. – К. : Національна бібліотека України ім. В.І. Вернадського, 2012. – № 95 (13 грудня 2012 р.). – 47 с. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/Siaz/Rezonans/2012/rez95.pdf.
24. Фесенко В. Два года на посту Президента Украины: поучительные закономерности [Электронный ресурс] / В. Фесенко // Українська правда. Блоги. 26.02.2012 г. – Режим доступа: http://blogs.pravda.com.ua/authors.
25. Чего можно ожидать от власти в 2013 году [Электронный ресурс] // За данными оф. сайта Finance.UA. 23.12.2012. – Режим доступа: http://news.finance.ua.
26. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : підруч. / В.М. Шаповал. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 464 с.
27. Шляхтун П.П. Політологія (теорія та історія політичної науки) / П.П. Шляхтун. – К. : Либідь, 2002. – 576 с.
28. Miriam Kosmehl. Erbitterter Nachwahlkampf in der Ukraine um die einfache Parlamentsmehrheit / Miriam Kosmehl // Ukraine-analisen, 13.11.2012. – № 109. – P. 18.

Стаття надійшла до редакції 18.02.2013.

Матвеева Л.А. Выполнение контролирующей функции в условиях президентско-парламентской республики: тенденции и риски для Украинского государства

В статье освещены основные тенденции и потенциальные риски-угрозы выполнения Президентом и Верховной Радой Украины контролирующей функции для современного этапа функционирования Украинского государства; предложены возможные пути усовершенствования деятельности органов государственной власти.

Ключевые слова: *контролирующая функция, инстуциализация, деинстуциализация, депарламентаризация, президенциализация.*

Matveeva L. Supervisory functions of presidential-parliamentary republic: trends and risks for Ukrainian state

The article identifies the main trends and potential risks, threats of the President and the Verkhovna Rada of Ukraine of the control functions for the modern phase of the Ukrainian state and suggests possible ways of improving the public authorities.

Key words: *the control function, institutionalization, deinstitutionalization, deparlamentaryzation, deprezydention.*

УДК 351:336.771.061.1

Л.В. Рудалєва
аспірант
Національна академія державного управління при Президентові України

РОЛЬ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ НА ФОНДОВОМУ РИНКУ В УМОВАХ МОДЕРНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ

У статті проаналізовано види операцій Національного банку України на фондовому ринку. Вироблено рекомендації щодо вдосконалення діяльності Національного банку України – учасника фондового ринку.

Ключові слова: *грошово-кредитна політика, державне регулювання, операції на відкритому ринку, державні цінні папери, депозитарна діяльність.*

І. Вступ

Статус центрального банку – не лише найважливіший елемент становлення певного інституту в економіці, а й фактор, що має велике політичне та економічне значення для розвитку ринкової інфраструктури. Положення центрального банку є відображенням тих процесів, що відбуваються в економіці, рівня розвитку її політичних інститутів, демократичних традицій суспільства, його економічної культури тощо.

Центральні банки – це юридичні особи, котрі мають особливий статус, відмінна ознака якого – відособленість майна банку від майна держави. Хоч формально це майно перебуває, як правило, у державній власності, центральний банк наділений правом розпоряджатися ним як власник. Специфікою центрального банку є те, що він поєднує в собі окремі риси комерційної банківської установи й державного відомства, а також наділений деякими владними повноваженнями у сфері регулювання грошово-кредитної та банківської систем.

Основними інструментами регулювання грошово-кредитних відносин є: облікова (дисконтна) політика центрального банку, операції на відкритому ринку, політика обов'язкових резервів.

Національний банк України здійснює функції як учасника фондового ринку, так і регулятора з боку держави. Розмежування його повноважень у цьому процесі та визначення меж відповідальності перед державою й іншими учасниками фондового ринку – це основа дослідження.

Дослідженню проблем інституту діяльності Національного банку України (далі – НБУ) як учасника ринку цінних паперів та держаного регулятора на фондовому ринку в спеціальній науковій літературі відведено значну увагу.

Питання здійснення грошово-кредитної політики Національним банком України висвітлюють у своїх працях В.М. Гриньова, О.І. Ковтун, М.М. Новікова.

Діяльність ринку державних цінних паперів і роль на ньому Національного банку України досліджують О.Д. Данілов, І.М. Михайловська, В.І. Міщенко, С.В. Науменкова, А.В. Олійник, В.П. Ходаківська.

Н.П. Дребот, Б.І. Пшик, О.М. Сарахман досліджують фінансові інструменти ринку державних цінних паперів: облігацій внутрішньої державної позики (далі – ОВДП), а також фінансові інструменти НБУ – депозитні сертифікати НБУ.

Н.І. Гребенюк, О.І. Кірєєв, М.М. Шаповалова досліджують діяльність депозитарію НБУ.

Залишається невирішеним питання ролі НБУ як учасника фондового ринку та поєднання його функцій регулятора з боку держави фондового ринку України.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – визначити роль Національного банку України як учасника фондового ринку та його місце в державному регулюванні здійснюваних операцій на фондовому ринку.

ІІІ. Результати

НБУ займає активну позицію щодо вирішення проблем фондового ринку. Відповідно до законодавства України, НБУ є одним із регуляторів і учасників фондового ринку стосовно розміщення державних боргових цінних паперів, а вітчизняні банки – основними фінансовими посередниками й учасниками цього ринку.

Центральний банк відіграє важливу роль на ринку цінних паперів та, зокрема, на ринку державних цінних паперів. Разом із Міністерством фінансів (казначейством) центральний банк вирішує питання про доцільність випуску нових боргових зобов'язань, визначає умови їх обігу, розробляє заходи щодо забезпечення сталого курсу державних цінних паперів. Крім того, центральний банк, здійснюючи операції із цінними паперами на відкритому ринку, впливає на розмір резер-

© Рудалєва Л.В., 2013

вів комерційних банків і, таким чином, на стан кредиту та грошового обігу. Банк купує цінні папери, коли дотримується курсу на стимулювання кредитної діяльності комерційних банків та ринку в цілому, і продає цінні папери, коли має намір обмежити активність банків. Різноманітні операції із цінними паперами здійснюють комерційні банки [1, с. 77].

Говорячи про роль НБУ на ринку цінних папері, слід, перш за все, висвітлити здійснення ним операцій на відкритому ринку як учасника фондового ринку. Цей інструмент використовується для регулювання ліквідності банківської системи та впливу на рівень ринкових відсоткових ставок. Операції на відкритому ринку проводяться з короткоі довгостроковими зобов'язаннями казначейства та державних корпорацій, облігаціями торгово-промислових фірм, банків, комерційними векселями, які враховує центральний банк.

У "Банківській енциклопедії" зазначено: операції на відкритому ринку – це депозитні та кредитні операції репо, операції з купівліпродажу активів (цінних паперів або валюти), які проводяться переважно із використанням державних цінних паперів. Операції на відкритому ринку є монетарними операціями, які становлять у країнах з активною процентною політикою операційну основу грошово-кредитної політики центрального банку країни. Їх застосування поряд із механізмом обов'язкових резервних вимог і постійними депозитними та кредитними операціями овернайт дає змогу ефективно регулювати грошово-кредитний ринок та реалізовувати грошово-кредитну політику [2, с. 310].

Чинне законодавство операціями відкритого ринку НБУ визначає купівлю-продаж казначейських зобов'язань, а також інших цінних паперів (крім цінних паперів, що підтверджують корпоративні права) та боргових зобов'язань, визначених Правлінням НБУ [3, ст. 29].

Операції на відкритому ринку збільшують (при купівлі цінних паперів) або зменшують (при продажу цінних паперів) обсяг ресурсів банків і банківської системи в цілому, що позначається на вартості кредиту, обсязі попиту, а в кінцевому підсумку – і на обсязі грошової маси. Тому можна вважати, що антиінфляційний ефект операцій на відкритому ринку виявляється при продажу центральним банком цінних паперів. Можливість проведення операцій на відкритому ринку сприяє тому, що цей інструмент є дуже зручним для нейтралізації певних обсягів надлишкової ліквідності.

Об'єктом операцій центрального банку на відкритому ринку для регулювання грошово-кредитної політики конкретної держави та покриття дефіциту державного бюджету є державні цінні папери. Крім того, державні цінні папери можуть випускатися для: погашення раніше розміщених державних позик; забезпечення касового виконання державного бюджету; фінансування цільових програм, що здійснюються місцевими органами влади. Емітентами державних цінних паперів є уряд чи інші урядові структури. Агентами розповсюдження цих паперів найчастіше виступають центральні банки. Безперечно, масштаби позикових коштів держави за рахунок емісії державних цінних паперів у кожній державі неоднакові.

Основні види державних цінних паперів такі: казначейські векселі, казначейські зобов'язання, державні облігації. Первинне розміщення боргових зобов'язань держави може здійснюватися трьома способами: відкритого продажу, індивідуального продажу, аукціону. Відкритий продаж державних цінних паперів здійснюється протягом тривалого часу (від кількох тижнів до кількох місяців), у цей час цінні папери продаються всім бажаючим на єдиних умовах, що опубліковані раніше. При цьому емітент боргових зобов'язань залучає до продажу не тільки центральний банк, а й інші банки та фінансові установи. При індивідуальному розміщенні цінних паперів держави уряд безпосередньо або через посередників проводить переговори з одним або кількома провідними інвесторами, у ході яких обговорюються умови одержання державного кредиту під випуск боргових зобов'язань.

Доходи за державними цінними паперами також можна виплачувати кількома способами: встановленням фіксованого відсоткового платежу; застосуванням змінної ставки доходу; використанням ступеневої відсоткової ставки; індексуванням номінальної вартості цінних паперів; реалізацією боргових зобов'язань зі знижкою (дисконтом) проти їх номінальної вартості.

Роль НБУ на ринку цінних паперів як його учасника полягає в тому, що він здійснює депозитарну діяльність із державними цінними паперами (далі – ДЦП), що допущені до обігу в Національній депозитарній системі, виконуючи функції депозитарію та зберігача цінних паперів щодо ДЦП, а також НБУ обслуговує державний борг.

По-перше, чинним законодавством передбачено, що НБУ розміщує облігації внутрішніх державних позик та цільових облігацій внутрішніх державних позик України, їх погашенням і виплатою доходів за ними, а також провадить депозитарну діяльність щодо цих цінних паперів. При цьому порядок проведення операцій, пов'язаних із розміщенням цих облігацій, встановлюється Національним банком України за погодженням із Міністерством фінансів України. Осо-

бливості провадження депозитарної діяльності з державними облігаціями України визначаються Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку (далі – НКЦПФР) разом із НБУ.

По-друге, чинне законодавство зобов'язує НБУ провадити депозитарну діяльність із державними цінними паперами бездокументарної форми випуску (облігаціями внутрішніх державних позик України, цільовими облігаціями внутрішніх державних позик України та казначейськими зобов'язаннями України). При цьому існують певні особливості провадження такої діяльності. Так, обслуговування розміщення, обігу, сплати доходу та погашення державних цінних паперів здійснюється на підставі розробленого НБУ положення; проведення розрахунків за правочинами щодо державних цінних паперів здійснюється за принципом "поставка цінних паперів проти оплати"; здійснення грошових розрахунків за правочинами щодо державних цінних паперів безпосередньо через рахунки зберігачів та/або депонентів зберігачів без використання рахунку Національного банку України як депозитарію спеціальними засобами системи електронних платежів Національного банку України, яка забезпечує дотримання принципу "поставка цінних паперів проти оплати"; емісія державних облігацій та казначейських зобов'язань України є частиною бюджетного процесу і не регулюється НКЦПФР.

Державні цінні папери, як зазначено в "Енциклопедії банківської справи України", – різновид цінних паперів, які використовуються державою для акумулювання тимчасово вільних коштів суб'єктів підприємницької діяльності і населення на внутрішньому та зовнішньому фінансових ринках з метою їх подальшого спрямування на покриття дефіциту державного бюджету, у тому числі погашення розміщених раніше боргових зобов'язань, на інвестування розвитку господарського комплексу та структурну перебудову економіки [4, с. 196].

Сьогодні в Україні основним типом державних цінних паперів є ОВДП, хоча знаходять застосування і казначейські векселі. Облігації – електронні записи на рахунках у системі електронного обігу цінних паперів, кожний випуск оформляється глобальним сертифікатом.

Отже, НБУ має справу з облігаціями внутрішніх державних позик. Згідно із чинним законодавством, ОВДП – державні цінні папери, що розміщуються виключно на внутрішньому фондовому ринку і підтверджують зобов'язання України щодо відшкодування пред'явникам цих облігацій їх номінальної вартості з виплатою доходу відповідно до умов розміщення облігацій.

Функціонування ринку облігацій неможливе без чіткого розподілу функцій та повноважень його учасників. Загальні обсяги випуску ОВДП встановлює Верховна Рада України в межах визначеного бюджетом на поточний рік граничного розміру внутрішнього державного боргу. Випуск ОВДП здійснюється згідно з умовами випуску, які встановлює Кабінет Міністрів України.

Мінфін здійснює випуск ОВДП, а також виконує обов'язки гаранта своєчасності сплати доходу їх погодження, а генеральним агентом з їх розповсюдження виступає НБУ. Як безпосередній учасник ринку облігацій НБУ виконує такі обов'язки: генеральний агент Мінфіну з обслуговування розміщення облігацій і проведення платежів за ними; депозитарій за облігаціями, випущеними у формі записів на рахунках у системі електронного обігу цінних паперів; контрольний орган; дилер на вторинному ринку.

ОВДП можуть бути об'єктом цивільно-правових угод відповідно до умов випуску. Комерційні банки на ринку ОВДП можуть бути інвесторами, фінансовими посередниками, зберігачами, платіжними агентами при проведенні грошових розрахунків за операціями з ними.

Учасники розміщення облігацій – первинні дилери – банки-зберігачі, котрі є клієнтами НБУ під час здійснення ним функцій депозитарію державних цінних паперів, яким надається право участі в розміщенні облігацій відповідно до укладених з Мінфіном договорів про співпрацю в частині розвитку внутрішнього ринку державних цінних паперів; Національний банк.

Розміщення облігацій здійснюється виходячи із необхідності фінансування державного бюджету України.

Розміщення облігацій здійснюється шляхом аукціонного продажу облігацій; продажу облігацій за фіксованим рівнем дохідності. Аукціонний продаж облігацій проводиться на підставі конкурентних і неконкурентних заявок. Продаж облігацій за фіксованим рівнем дохідності проводиться виключно за участю неконкурентних заявок, які задовольняються за граничним рівнем дохідності облігацій. Розміщення ОВДП здійснюється шляхом продажу, який проводить НБУ з використанням відповідної комп'ютерної системи.

Розміщуючи облігації НБУ: повідомляє громадськість про розміщення Мінфіном облігацій; збирає заявки учасників розміщення облігацій та готує аналітичну інформацію щодо розміщуваних облігацій; розподіляє облігації між учасниками їх розміщення, розміщує інформацію про обсяги та цінові умови придбаних ними облігацій; визначає розмір грошових зобов'язань учасників розміщення облігацій; організовує й об-

слуговує розрахунки за результатами розміщення облігацій; здійснює зарахування облігацій на рахунки в цінних паперах учасників розміщення облігацій; здійснює облік та зберігання глобальних сертифікатів, якими оформляються випуски облігацій.

Придбання облігацій на первинному ринку за власні кошти та за дорученням і за кошти клієнтів може здійснюватися за умови: наявності дозволу НКЦПФР на здійснення діяльності з випуску й обігу цінних паперів; виконання встановлених економічних нормативів та задовільного фінансового стану; наявності договору з НБУ як депозитарієм державних цінних паперів про депозитарне обслуговування облігацій; наявності договору з клієнтами на придбання облігацій на аукціоні та відкриття клієнтам рахунків у цінних паперах.

На ринок облігацій допускаються також і нерезиденти. Нерезиденти можуть виходити на ринок облігацій лише через банки-резиденти, які мають статус уповноважених з обслуговування операцій нерезидентів на ринку облігацій. Цей статус вони набувають після підписання відповідного договору з НБУ. Ці банки мають право: придбавати облігації на торгах, які проводить НБУ, і здійснювати грошові розрахунки за їхніми результатами; проводити операції з купівлі-продажу облігацій на вторинному ринку; вести депозитарний облік облігацій, що перебувають у власності нерезидентів; здійснювати платежі за облігаціями при їх погашенні та сплаті доходу.

Комерційні банки можуть подавати заявки на придбання ОВДП на аукціонах від свого імені та за рахунок своїх коштів, а також від свого імені за дорученням і за рахунок клієнтів.

За умови продажу облігацій за фіксованим рівнем дохідності Мінфіном у своєму повідомленні про розміщення ОВДП вказує рівень дохідності облігацій, тому учасники первинного ринку за таких умов подають лише неконкурентні заявки [5, с. 113].

Мінфін, виходячи з поточних потреб фінансування державного бюджету, може встановлювати обмеження на обсяг розміщення облігацій. У цьому випадку встановлюють особливі правила задоволення заявок.

Операції з купівлі (продажу) державних облігацій України може здійснювати НБУ шляхом участі у торгах, які проводять організатори торгівлі цінними паперами, що офіційно зареєстровані відповідно до чинного законодавства, згідно з установленими правилами.

Для підтримання ліквідності банків і регулювання грошово-кредитного ринку НБУ може здійснювати операції з купівлі (продажу) державних облігацій України на позабіржовому ринку. У разі звернення банку до НБУ про здійснення операції з купівлі (продажу) державних облігацій України НБУ, виходячи зі стану грошово-кредитного ринку, приймає рішення щодо можливості проведення такої операції.

НБУ з метою регулювання грошово-кредитного ринку може проводити з банками операції з державним облігаціями України, що є в портфелі НБУ, з обов'язковою гарантією їх викупу у власників у будь-який час.

НБУ залежно від ситуації на грошово-кредитному ринку виставляє на продаж державні облігації України відповідних кодів випуску з установленням ціни обов'язкового їх викупу кожного наступного дня до часу їх обігу поза НБУ.

Для вдосконалення структури та підвищення ліквідності державних боргових цінних паперів, а також з метою послаблення ризиків інвестування в них Кабінет Міністрів України і НБУ почали розробляти нові фондові інструменти, які покликані значно посилити зацікавленість інвесторів в українських державних боргових паперах. Так, у 2011 р. Мінфін розмістив на внутрішньому гривневому ринку такі нестандартні фондові інструменти, як амортизаційні облігації, облігації, що можуть погашатися достроково, та принципово нові – облігації, що індексуються відповідно до змін валютного курсу гривні щодо долара США. Саме зараз важливим напрямом є вивчення можливості подальшого хеджування потенційних ризиків інвесторів при здійсненні операції на борговому ринку державних цінних паперів України за допомогою запровадження нових фондових інструментів, розширення переліку державних цінних паперів, здійснення ефективного управління рухом цих нових інструментів [6].

Виведення на фондовий ринок новітніх фінансових продуктів, емітованих Урядом України, має на меті зростання конкурентоспроможності й ліквідності державних боргових цінних паперів, послаблення ризиків інвестування у ці продукти, розширення інструментальної бази для фінансових інвестицій, зниження вартості обслуговування боргів для емітента, а також надання йому ефективних засобів залучення додаткових коштів на фінансування державних витрат [6, с. 4].

Ще одним із монетарних інструментів НБУ є депозитний сертифікат НБУ, який є його борговим зобов'язанням у бездокументарній формі, що засвідчує розміщення в НБУ коштів інших банків та їх право на отримання внесеної суми і відсотків після закінчення встановленого строку. Рішення щодо доцільності здійснення первинного розміщення сертифікатів НБУ шляхом проведення аукціонів НБУ приймає залежно від стану загальної ліквідності банківської системи та кон'юнктури грошово-кредитного ринку.

НБУ відповідно до чинного законодавства України здійснює депозитні операції шляхом випуску власних боргових цінних паперів – депозитних сертифікатів. Депозитний сертифікат НБУ – це один із монетарних інструментів, що являє собою борговий цінний папір, випущений у бездокументарній формі, який засвідчує розміщення в НБУ грошових коштів банків та їхнє право на отримання після закінчення обумовленого терміну внесеної суми депозиту та відсотків за ним. Рішення про випуск та доцільність здійснення первинного розміщення депозитних сертифікатів приймає НБУ виходячи із тієї ситуації, що склалася на грошово-кредитному ринку в державі, та потреби здійснення регулятивних операцій щодо обсягів грошової маси.

Операції з розміщення депозитних сертифікатів НБУ відбуваються шляхом проведення відповідних тендерів і здійснюються на договірній основі виключно з банками – юридичними особами. У таких тендерах мають право брати участь лише ті банки, у яких немає заборгованості за короткостроковими кредитами НБУ та кредитами овернайт, повністю формують обов'язкові резерви і забезпечують своєчасне перерахування коштів за результатами попередньо проведених тендерів із розміщення депозитних сертифікатів. Для окремих випусків депозитних сертифікатів можуть встановлюватися обмеження щодо потенційних власників.

Привабливість придбання депозитних сертифікатів НБУ для комерційних банків полягає у: гарантованому отриманні номінальної вартості сертифіката і визначеної в сертифікаті суми відсотків у встановлений термін; можливості їх обігу на вторинному ринку цінних паперів серед банків; можливості використання як предмета застави на міжбанківському кредитному ринку; здійсненні будь-яких заборонених чинним законодавством України операцій із сертифікатами на ринку цінних паперів [5, с. 117].

НБУ здійснює депозитарну діяльність із ДЦП, що допущені до обігу в Національній депозитарній системі, виконуючи функції депозитарію та зберігача цінних паперів щодо ДЦП.

Як професійний учасник ринку цінних паперів НБУ провадить такі види депозитарної діяльності, як зберігання й обслуговування обігу ДЦП на рахунках у цінних паперах та операцій емітента щодо випущених ним ДЦП, а також кліринг і розрахунки за договорами щодо ДЦП.

Депозитарій НБУ обслуговує рахунки 71 зберігача. Обслуговування розрахунків за угодами, укладеними на торгах, які проводяться організаторами торгівлі, здійснюються депозитарієм НБУ тільки з урахуванням принципу "поставка проти платежу" [7, с. 64].

Виконуючи функції зберігача, НБУ зберігає й обслуговує обіг ДЦП і операції емітента щодо випущених ним ДЦП на рахунках у цінних паперах стосовно ДЦП, що належать йому і які він зберігає згідно з договором про відкриття рахунку в цінних паперах; відкриває та веде рахунки у цінних паперах депонентів; надає депонентам виписки з їх рахунків у цінних паперах; блокує рахунки у цінних паперах депонентів тощо. Крім того, НБУ здійснює депозитарну діяльність зберігача щодо Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, Корпоративного недержавного пенсійного фонду НБУ тощо.

НБУ як депозитарій має право: обслуговувати укладання та виконання угод щодо ДЦП; не обслуговувати операції з ДЦП у разі порушення встановлених вимог щодо подання, заповнення та захисту електронних документів; здійснювати блокування рахунків у цінних паперах зберігачів тощо.

На сьогодні система депозитарного обслуговування ринку державних боргових зобов'язань, створена НБУ, за своїми функціональними можливостями, програмно-технологічними засобами й організацією значно випереджає чинну в Україні систему депозитарного обліку недержавних цінних паперів. Передача функцій депозитарію НБУ до Центрального депозитарію може призвести до зменшення довіри інвесторів до державних цінних паперів і підвищення вартості їх обслуговування [8, с. 135].

На Центральний депозитарій недержавних цінних паперів має бути покладено виконання функцій: 1) технологічного центру облікової системи та системи розрахунків за угодами щодо недержавних цінних паперів; 2) ведення обліку всіх випусків недержавних цінних паперів у розрізі прямих учасників; 3) з обслуговування обігу всіх недержавних цінних паперів; 4) затвердження регламенту взаємодії з прямими учасниками депозитарної системи; 5) встановлення кореспондентських відносин із депозитарними системами інших країн щодо недержавних цінних паперів; 6) щодо стандартизації депозитарного обліку тощо [8, с. 135].

По-третє, як орган державного регулювання Національний банк України виконує такі функції:

- встановлює порядок бухгалтерського та депозитарного обліку, розміщення, сплати відсотків і погашення облігацій в установах банківської системи;
- здійснює контроль за комерційними банками – учасниками ринку облігацій під час розміщення, обігу та їх погашення;
- не допускає до участі на ринку державних облігацій комерційні банки у разі порушення ними вимог чинного законодавства;

– одержує інформацію про результати торгів облігаціями на вторинному ринку, кількість облігацій на рахунках "депо" у депозитарній мережі, рух коштів за облігаціями в установах банківської системи.

IV. Висновки

Отже, Національний банк України посідає провідне місце на ринку державних облігацій, здійснюючи розміщення, депозитарне та розрахункове обслуговування обігу і погашення облігацій, а також нагляд за діяльністю учасників ринку. Такі повноваження, насамперед, зумовлені використанням Національним банком облігацій як інструменту регулювання грошового ринку.

При цьому, для розвитку Національної депозитарної системи необхідне існування двох депозитаріїв: Центрального депозитарію з обслуговування недержавних цінних паперів (корпоративних і муніципальних) та депозитарію НБУ, який би продовжував виконувати свої функції з обслуговування ринку державних цінних паперів.

Виконуючи функції державного регулювання фондового ринку, НБУ організовує випуск і контролює обіг державних цінних паперів як інструментів грошово-кредитної політики держави. При цьому НБУ має постійно удосконалювати механізми державного регулювання цієї сфери.

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі пов'язані з аналізом державного регулювання діяльності Національним банком України банків на фондовому ринку з огляду на їх роль як основних учасників фондового ринку.

Список використаної літератури

1. Ходаківська В.П. Ринок фінансових послуг : навч. посіб. / В.П. Ходаківська, О.Д. Данілов. – Ірпінь, 2001. – 500 с.
2. Арбузов С.Г. Банківська енциклопедія / С.Г. Арбузов, Ю.В. Колобов, В.І. Міщенко, С.В. Науменкова. – К. : Центр наукових досліджень Національного банку України : Знання, 2011. – 504 с. – (Інституційні засади розвитку банківської системи України).
3. Закон України "Про Національний банк України" від 20.05.1999 р. № 679 XIV // Національний банк України. – К., 2012. – 54 с.
4. Ілляш М.М. Енциклопедія банківської справи України / М.М. Ілляш, О.К. Єременко, Д.І. Крохмалюк, О.І. Макаренко, Ю.Г. Попсуєнко. – К. : Молодь : Ін Юре, 2011. – 679 с.
5. Пшик Б.І. Фінансові інвестиції банків : навч. посіб. / Б.І. Пшик, О.М. Сарахман, Н.П. Дребот ; за ред. канд. екон. наук, доц. Б.І. Пшика. – К. : УБС НБУ, 2008. – 194 с.
6. Дубихвіст О. Якісне оновлення державних фондових інструментів – передумова подолання проблеми ліквідності ринку облігацій / О. Дубихвіст, В. Лановий // Національний банк України. – 2012. – № 1 (191). – С. 4–6.
7. Питання функціонування та вдосконалення інфраструктури фондового ринку України : інформаційно-аналітичні матеріали. – К., 2005. – Вип. 4. – 132 с.
8. Сучасний стан та перспективи розвитку фондового ринку в Україні : матеріали III Пленуму Спілки економістів України та Міжнародної науково-практичної конференції / за заг. ред. В.В. Оскольського. – К., 2010. – 208 с.

Стаття надійшла до редакції 03.01.2013.

Рудалева Л.В. Роль Национального банка Украины на фондовом рынке в условиях модернизации экономики

В статье проанализированы виды операций Национального банка Украины на фондовом рынке. Выработаны рекомендации по усовершенствованию деятельности Национального банка Украины – участника фондового рынка.

Ключевые слова: *денежно-кредитная политика, государственное регулирование, операции на открытом рынке, государственные ценные бумаги, депозитарная деятельность.*

Rudaleva L. The role of National bank of Ukraine on stock market in the unstable modernization of economic

The types of operations of National bank of Ukraine on stock market are analysed in the article. The recommendations of improving the operations of National bank of Ukraine – the participant of fund market.

Key words: *monetary policy, government regulation, open market operations, government securities, depositary activity.*

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.97:34

І.О. Аршава

здобувач
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України
приватний нотаріус Дніпропетровського нотаріального округу

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НОТАРІАТОМ В УКРАЇНІ

Проаналізовано концептуальні засади державного управління нотаріатом в умовах сучасного українського державотворення. Виокремлено тенденції та проблеми розвитку нотаріату як особливого соціального інституту. Запропоновано шляхи вдосконалення системи державного управління нотаріатом в умовах переходу до ринкової економіки, інформаційного суспільства й інтеграції українського соціуму в глобальне суспільство планети.

Ключові слова: *держава, державне управління, нотаріат, нотаріус, ринкова економіка, інформаційне суспільство, глобалізація.*

І. Вступ

Професійна діяльність нотаріусів покликана створювати належні умови для ефективної реалізації норм права фізичними та юридичними особами, захисту їх законних інтересів, шляхом надання правочинам публічної довіри та посилення доказової сили документів, запобігаючи суперечкам між сторонами цивільних правовідносин, захищаючи права осіб від можливих порушень у майбутньому, утверджуючи між ними стабільні й передбачувані відносини. Внаслідок цього нотаріат у правовій системі держави виступає як орган безперечної цивільної юрисдикції й превентивного правосуддя, створюючи умови для піднесення суспільного розвитку та всієї системи державного управління на якісно новий рівень ефективності. Тому вдосконалення державного управління розвитком нотаріату вирішує не лише локальне питання підвищення результативності функціонування цієї важливої суспільної інституції, а й стратегічну державотворчу проблему поліпшення правових підвалин управлінської діяльності держави щодо суспільства в цілому.

Усвідомлення важливої місії нотаріату в сучасному українському суспільстві та наукове забезпечення розвитку цього соціального інституту розробляється на сьогодні поки однобічно. Зазначеною проблематикою опікуються здебільшого в контексті юридичних наук (В. Комаров [17], Л. Радзієвська [19], В. Черниш [25], С. Фурса [24], Л. Ясінська [26] та ін.). Що стосується філософського, політологічного, соціологічного, психологічного та інших міждисциплінарних аспектів дослідження складного й багатовимірного феномену нотаріату, то вони поки що на периферії уваги науковців. Те саме можна сказати й про таку системно-інтегративну наукову галузь, як державне управління. Щоправда в юридичних науках розглянуто питання державного регулювання нотаріальної діяльності (Г. Гулєвська [11], Н. Карнарук [14], К. Федорова [23]), однак у зазначених працях вивчається переважно нормативно-правовий аспект управлінського впливу держави, а саме поняття державного управління тлумачиться набагато вужче, ніж це на сьогодні вже усталилося в науковій галузі, яка інституалізувалася як державне управління.

Виходячи з таких міркувань буде актуально й доцільно розглянути проблему розвитку нотаріату в Україні у ширшому та багатовимірнішому ракурсі, який відкривається крізь призму науки державного управління, теоретичні й методологічні засади якої висвітлюються в працях В. Авер'янова [3], В. Бакуменка [6], Н. Нижник [18], С. Серьогіна [21] та ін. Серед зарубіжних фахівців проблеми теоретико-методологічних засад цілісного системно-інтегравтивного погляду на феномен державного управління викладено в працях Г. Атаманчука [4].

Такий ширший підхід особливо нагальний у часи, коли українське суспільство у стані трансформації, темпи якої мають неухильну тенденцію до прискорення, що надає мінливості як суспільним відносинам, так і правому полю, котре покликане їх регулювати. Зазначене істотно ускладнює проблему державного управління нотаріатом у сучасній Україні.

© Аршава І.О., 2013

II. Постановка завдання

Мета статті – науково обґрунтувати основні концептуальні положення щодо державного управління розвитком нотаріату в умовах трансформації українського суспільства.

III. Результати

Діяльність держави із забезпечення прав та свобод громадян здійснюється системою створених нею органів, служб, підрозділів і посадових осіб, до яких відносять суд, прокуратуру, органи внутрішніх справ, підрозділи служби безпеки, адвокатуру, які призначені для захисту прав громадян та юридичних осіб. Інша група інституцій здійснює попереджувальну діяльність і спрямована на захист прав та законних інтересів особи в майбутньому й запобігає порушенню цих прав. До різновидів такої діяльності відносять нотаріальну. При цьому сутність та функціональне призначення нотаріальної діяльності не відрізняється від організаційно-правової форми її здійснення – приватної чи державної, оскільки в обох випадках вона спрямована на захист прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб шляхом фіксації й засвідчення їх безаперечності, надання суб'єктивним правам публічної сили й офіційного визнання від особи держави [1; 2].

Така місія нотаріату як інституту, котрий здійснює делеговану від держави функцію контролю в сфері цивільного обігу, що створює специфіку правового положення приватних нотаріусів у загальній системі органів та посадових осіб, на яких покладено виконання державних функцій і породжує дуалізм статусу нотаріуса при органічному поєднанні публічно-правових та приватноправових засад. При цьому публічно-правова складова домінує, оскільки будь-яка нотаріальна діяльність здійснюється від особи держави й забезпечує охорону та захист прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також здійснює контроль за законністю в сфері цивільного обігу тощо.

Аналіз управлінського впливу держави на функціонування й розвиток нотаріату показав, що в юридичній науці віддається перевага гранично вузькому тлумаченню поняття "державне управління нотаріатом", яке пропонується відносити лише до державного нотаріату, де вплив держави є безпосереднім і високоімперативним. Стосовно приватного нотаріату, де вплив держави опосередкований і менш директивний, юристи віддають перевагу терміну "державне регулювання нотаріальної діяльності" [5; 8; 9; 12–14; 16; 17; 19; 22].

На наш погляд, більш доцільним є використання широкого розуміння терміна "державне управління нотаріатом", де державне регулювання розглядається як один із його різновидів, що відзначається опосередкованим характером та відносно низьким рівнем імперативності. Продуктивність використання широкого розуміння терміна "державне управління" вже переконливо продемонстровано в працях таких відомих науковців, як: В. Бакуменко, Н. Нижник, С. Серьогіна та ін. У самому ж феномені державного управління виділяють політичний і адміністративний рівень.

У суб'єктному аспекті державне управління нотаріатом в Україні включає Президента України та Кабінет Міністрів України, а безпосередня реалізація цих функції покладена на Міністерство юстиції України й підпорядковані йому місцеві органи юстиції. Останні можна поділити на: організаційні (керівництво державними нотаріальними конторами, забезпечення допуску до професії нотаріуса, реєстрація приватної нотаріальної діяльності, сертифікація робочого місця приватного нотаріуса, визначення округів, квотування посад нотаріусів тощо), нормативні (видання різноманітних наказів, інструкцій, правил та інших правових актів, що стосуються нотаріальної діяльності), методичні (узагальнення нотаріальної практики, проведення методичних семінарів, нарад, здійснення відповідної видавничої діяльності тощо) та контрольні (зокрема це контроль за виконанням професійних обов'язків та контроль за дотриманням правил нотаріального діловодства).

Для ефективної реалізації наданих повноважень в органах юстиції створюються спеціалізовані структурні підрозділи (наприклад, Департамент у справах цивільного стану громадян і нотаріату Міністерства юстиції України, відділ нотаріату управління юстиції обласної адміністрації), відповідні кваліфікаційні комісії (Вища кваліфікаційна комісія, Комісії з розгляду подань Головного управління юстиції Міністерства юстиції Автономної Республіки Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських управлінь юстиції щодо анулювання свідоцтв про право на заняття нотаріальною діяльністю).

В об'єктному аспекті державне управління нотаріатом поширюється на власне нотаріальні органи (державні нотаріальні контори, приватні нотаріуси та державні нотаріальні архіви) та квазінотаріальні органи, для яких надання нотаріальних послуг є супутньою, а не визначальною функцією. До останніх слід віднести консульські установи, посадові особи виконавчих комітетів сільських, селищних та міських рад й інші посадові особи, що засвідчують лише у певних (як правило, виняткових) випадках дії, прирівняні до нотаріальних. При цьому особливо важливим об'єктом державного управління є професійні об'єднання нотаріусів – спілки, асоціації тощо й Українська нотаріальна палата як всеукраїнське професійне об'єд-

нання зі своїми відповідними регіональними відділеннями, які справляють значний вплив на діяльність державних і приватних нотаріусів.

Однак у сучасному українському суспільстві, яке перебуває в стані постійної й інтенсивної трансформації, нотаріат як об'єкт державного управління і система суб'єктів державного управління не можуть дозволити собі перебувати в незмінному, інакше ризикують відстати від розвитку суспільства і втратити свою ефективність [10; 15].

Зазначені трансформації українського суспільства можна розглядати як багатоплановий процес руйнування старих і створення нових загальнонаціональних цілей, соціальних відносин, інститутів, умов реалізації прав і свобод гарантованих громадянам державою. Основними напрямами трансформацій в українському суспільстві є перехід від планової до ринкової економіки, від тоталітаризму до демократії, від індустріального суспільства до інформаційної стадії цивілізаційного розвитку, від закритого соціуму до суспільства відкритого для інтеграції до глобального суспільства. Кожна із зазначених тенденцій створює свою систему викликів щодо вибору державою стратегії та методів управління розвитком нотаріату.

Перехід до ринкового суспільства відродив приватну форму нотаріату та його дуалістичний характер в цілому, а також різко розширив сферу цивільного обігу, де виникає потреба в нотаріальних упровадженнях. Розгортання інформаційної хвилі цивілізаційного розвитку прискорили зміни системи соціальних відносин, які регулюються правовим полем держави та трансформувало правосвідомість громадян й породили ефект розриву правової та соціальної реальності.

Подолання такого розриву є непростою справою, бо довершеність правового поля є продуктом зазвичай досить тривалих правотворчих пошуків з апробаціями правових норм у соціальній практиці та наступним закріпленням більш конструктивних правових норм і корегуванням тих, які виявилися не досить вдалими. В умовах повільних соціальних трансформацій зазначений процес дає можливість для поступального руху в напрямі вдосконалення нормативно-правової системи. Прискорення суспільних трансформацій спричиняє відставання більш чи менш значної частини елементів правового поля держави від зміненої системи суспільних відносин, які повинні впорядковуватися державою. Відповідно створюється якісно нова ситуація розвитку як для всієї правової системи держави в цілому, так і для кожної окремої її інституції.

Це зумовлює те, що і до того дуже важлива превентивна місія нотаріальної діяльності стає ще більш важливою в умовах прискорення соціальних трансформацій суспільства, які тягнуть за собою й істотні зміни в суспільних відносинах, які документуються, й правочинність і доказовість яким надається нотаріусами. За таких умов набуває значення й зростання превентивності управління функціонуванням та розвитком нотаріату і з боку держави.

Тому державне управління функціонуванням та розвитком нотаріату має багатоаспектний характер і включає: розбудову правового поля, відносно якого надається правочинність документам у процесі здійснення нотаріальних дій; вдосконалення нормативно-правової бази в контексті якої здійснюється сама нотаріальна діяльність; спостереження і контроль за нотаріальною діяльністю, що здійснюється державними нотаріальними конторами, державними нотаріальними архівами, приватними нотаріусами, "квазінотаріальними" органами з метою отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ у сфері надання нотаріальних послуг; усунення помилок у діяльності суб'єктів нотаріальної діяльності та притягнення їх до юридичної відповідальності у разі здійснення, забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, щодо яких здійснюється нотаріальна діяльність.

Щодо вдосконалення його організаційно-функціональної структури державного управління нотаріатом, то до неї доцільно включити інституцію, котра повинна була б виступити ключовою ланкою в координації й узгодженні діяльності окремих структурних складових системи державного управління сферою надання нотаріальних послуг і таких органів професійного самоврядування нотаріусів, як Українська нотаріальна палата із системою її регіональних відділень.

Крім традиційних функцій захисту корпоративних інтересів нотаріусів зазначена інституція могла б посилити свою діяльність в аспекті відповідальності перед державою за відбір осіб, які допускаються до нотаріальної діяльності, контроль за ними та розвиток їх професійної компетентності й соціальної відповідальності. Нові перспективи відкрило б і створення "мозкових центрів", які здійснювали футурологічні розвідки щодо потенційних напрямів розвитку правової реальності в умовах розгортання інформаційної хвилі цивілізаційного розвитку.

З появою електронних документів та переміщенням усе більшої частини цивільного обігу в кіберпростір, відбувається кардинальна революція в нотаріальній діяльності, подібну до тієї, яка була спричинена розвитком писемності. Держава за таких умов по-

винна сприяти розвитку різноманітних форм "електронного нотаріату", який заявляє про своє існування поряд зі старим "паперовим нотаріатом". На порядку денному є забезпечення всіх нотаріусів електронними цифровими підписами, які отримали можливість надавати право чинності документам в електронній формі, й у тому числі розміщеним у мережі Інтернет. Але водночас завданням держави постає превенція правопорушень у процесі функціонування електронної юстиції. При цьому саме державне управління нотаріатом, як і державне управління в інших сферах суспільного життя, повинно нарощувати в своїй структурі представленість елементів електронного врядування.

До переліку усталених у вітчизняній традиції основних функцій державного управління нотаріатом доцільно включити функцію нагромадження у суспільстві капіталу довіри, пересилення настанов правового нігілізму серед населення, що має забезпечити сталість державотворчих процесів в Україні та їх спрямованість на розбудову правової держави, розвинутого інформаційного суспільства, готового до інтеграції до ЄС та світової спільноти.

На підставі зазначеного можна стверджувати, що соціально-психологічні засади функціонування нотаріату потребують з боку держави окремої уваги, а саме, розробки й реалізації заходів, що сприятимуть розвитку правосвідомості суспільства, у контексті якої правочини набувають не лише формальної юридичної чинності, а й високої моральної імперативності. Адже у період суспільних трансформацій піддається деформації не стільки правове поле, скільки правосвідомість суспільства; високий аксіологічний статус правових норм починає зменшуватися, внаслідок чого вони починають втрачати свою чинність. За таких умов нотаріат може виступати одним із найважливіших інструментів держави щодо відновлення віри в право та підвищення рівня довіри в соціальних відносинах.

IV. Висновки

Розгляд понятійно-категоріального апарату щодо теми дослідження дав можливість уточнити поняття "державне управління нотаріатом" як узагальнювальне для всіх форм цілеспрямованого впливу держави в цілому, окремих органів державної влади або державних службовців на інститут нотаріату в цілому, його соцієтальну місію та взаємодію із суспільством і правовою системою, окремі нотаріальні та квазінотаріальні органи, професійну діяльність нотаріусів та осіб, уповноважених на виконання нотаріальних функцій. Серед форм державного впливу на нотаріат доцільно розрізняти високо- та низкоімперативні або регулятивні його різновиди. У структурі державного управління нотаріатом доцільно виокремлювати цільове моделювання розвитку нотаріату як підсистеми суспільства, моніторинг і аналіз реальної діяльності цієї інституції, спрямовування та корегування функціонування нотаріату.

Серед проблем державного управління цією інституцією особливої значущості набуває адаптація до прискорення соціальних трансформацій сучасного українського суспільства. Основними напрямами трансформацій в українському суспільстві є планова до ринкової економіки, від тоталітаризму до демократії, від індустріальної до інформаційної стадії цивілізаційного розвитку, від закритого соціуму до суспільства відкритого для інтеграції до глобального суспільства.

Ринкові трансформації різко розширили потребу в нотаріальних послугах унаслідок появи цивільного обороту, пов'язаного з урізноманітненням форм власності; збільшили спектр форм самої нотаріальної діяльності, відродивши на теренах України приватний нотаріат.

Демократизація державного управління нотаріатом істотно знизила рівень імперативності впливу як на суспільство, створивши передумови для розвитку громадянського суспільства, так і сам нотаріат, підвищивши роль інституцій професійного самоврядування нотаріусів.

Розгортання інформаційної хвилі цивілізаційного розвитку в українському суспільстві різко прискорило темпи змін суспільних відносин і правового поля, що їх регулює, а також поставило на порядок денний розбудову електронного нотаріату.

Процеси глобалізації зумовили міждержавний цивільний обіг нотаріально засвідчених документів і актуалізували потребу спиратися в нотаріальній діяльності не лише на національне право, а і враховувати міжнародне право та правові системи інших країн.

Основні напрями вдосконалення державного управління нотаріатом, концептуальною основою розвитку: створення організаційно-правових, економічних та соціально-психологічних принципів і механізмів, які б забезпечували виконання цим інститутом таких завдань: найповніше і всебічне забезпечення реалізації громадянами та державою своїх законних прав й інтересів; надання цивільно-правовим відносинам стабільного, безконфліктного, прогнозованого й законного характеру; підвищення правового рівня розвитку правосвідомості громадян; забезпечення реалізації фіскальних функцій та інтересів держави; створення умов для реалізації правової, економічної та інших реформ й надання конструктивного характеру соціальним трансформаціям українського суспільства; створення умов для надання Україні статусу економічної зони, ви-

гідної як для вітчизняних, так і для іноземних інвесторів й інтеграції до ЄС; постійне збалансування інтересів особи, держави і суспільства, які часто містять не лише спільні, а і суперечливі аспекті.

Реалізація заходів, спрямованих на вдосконалення державного управління розвитком нотаріату, передбачає залучення загальнодержавних і регіональних програм до розв'язання конкретних проблем у сфері розвитку системи органів, наділених державою правом здійснення нотаріальних функцій.

Список використаної літератури

1. Закон України "Про нотаріат" від 2 вересня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 39. – Ст. 383.
2. Наказ Міністерства юстиції України від 3 березня 2004 р. № 20/5/ Зареєстр. в Міністерстві юстиції України 3 березня 2004 р. "Інструкція про порядок вчинення нотаріальних дій нотаріусами України" // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 10. – Ст. 315. – Ст. № 28034/2004 639. – (26 березня).
3. Авер'янов В. Ще раз про зміст і співвідношення понять "державне управління" і "виконавча влада": полемічні нотатки / В. Авер'янов // Право України. – 2004. – № 5. – С. 113–116.
4. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук. – М. : Юридическая литература, 1997. – 400 с.
5. Байло Е.С. Место органов нотариата в правовой системе Украины / Е.С. Байло // Проблемы национальной государственности : материали Междунар. науч. конф. памяти доктора юридических наук, профессора Стрельцова Льва Михайловича (1918–1979), (26 марта 2010 г.). – О., 2010. – С. 76–78.
6. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія / В.Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 320 с.
7. Балаклицький І.І. Демократична трансформація права: теоретичні засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / І.І. Балаклицький ; НАН України ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2012. – 16 с.
8. Баранкова В. Функции нотариальной деятельности / В. Баранкова // Предпринимательство, хозяйство и право. – 2003. – № 11. – С. 89–92.
9. Бородовський С.О. Роль і значення інституту нотаріату в сфері надання юридичної вірогідності правочинам / С.О. Бородовський // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 2. – С. 126–129.
10. Войтович Р.В. Вплив глобалізації на систему державного управління : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. / Р.В. Войнович ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2009. – 36 с.
11. Гулєвська Г.Ю. Державне управління нотаріатом в Україні: аналіз деяких концептуальних положень / Г.Ю. Гулєвська // Вісник Запорізького державного університету (юридичні науки). – 2001. – № 1. – С. 50–54.
12. Данюк Л.В. Контроль за організацією нотаріальної діяльності (проблемні питання) / Л.В. Данюк // Держава та регіони. Серія: Право. – 2010. – Вип. 2. – С. 36–40.
13. Ільєва Н.В. Правове регулювання нотаріальної діяльності в Україні: адміністративно-правові засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Н.В. Ільєва ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2011. – 19 с.
14. Карнарук Н.В. Державний контроль за нотаріальною діяльністю в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / Н.В. Карнарук ; Нац. ун-т держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2007. – 21 с.
15. Колесніков Б.П. Державне управління розвитком інформаційного суспільства в Україні : монографія / Б.П. Колесніков ; Донец. держ. ун-т упр. – Донецьк : Ноулідж : Донец. від-ня, 2010. – 319 с.
16. Коломоєць Т.О. Адміністративно-правове регулювання приватної нотаріальної діяльності в Україні : монографія / Т.О. Коломоєць, К.І. Федорова ; Держ. вищ. навч. закл. "Запоріз. нац. ун-т" МОН України. – К. : Істина, 2008. – 184 с.
17. Комаров В.В. Нотаріат: перспективи унормування, законодавство, судова практика / В.В. Комаров, В.В. Баранкова. – Х. : Право, 2008. – 536 с.
18. Нижник Н. Політична реформа і державне управління в Україні / Н. Нижник // Концептуальні засади реформування політичної системи в Україні. Стан і перспективи розвитку політичних наук. – К., 2001. – С. 199–208.
19. Радзієвська, Л.К. Нотаріат в Україні : навч. посіб. / Л.К. Радзієвська, С.Г. Пасічник ; ред.: Л.К. Радзієвська ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – 2-ге вид., стереотип. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 528 с.
20. Семаков Г.С. Нотаріат в Україні : курс лекцій / Г.С. Семаков, С.П. Кондратова ; Міжрегіон. акад. упр. персоналом (МАУП). – К., 2001. – 120 с.
21. Серьогін С.М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством / С.М. Серьогін. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2003. – 456 с.

22. Сміян Л.С. Нотаріат в Україні : навч. посіб. / Л.С. Сміян, Ю.В. Нікітін, П.Г. Хоменко ; Нац. акад. упр., Акад. муніцип. упр. – 2-ге вид., стер. – К. : КНТ, 2008. – 677 с.
23. Федорова К.І. Адміністративно-правове регулювання приватної нотаріальної діяльності в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / К.І. Федорова ; Нац. аграр. ун-т. – К., 2008. – 20 с.
24. Фурса Є.І. Концепція реформування нотаріату / Є.І. Фурса // Нотаріат для Вас. – 2009. – № 6. – С. 22–23.
25. Черниш В. Незалежний нотаріат – необхідна умова становлення громадянського суспільства в Україні / В. Черниш // Право України. – 2000. – № 9. – С. 4–8.
26. Ясінська Л.Е. Становлення та розвиток інституту нотаріату в Україні (історико-правовий аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / Л.Е. Ясінська ; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Л., 2005. – 16 с.

Стаття надійшла до редакції 01.02.2013.

Аршава И.О. Концептуальные основы усовершенствования государственного управления нотариатом в Украине

Проанализированы концептуальные основы государственного управления нотариатом в условиях современного украинского государства. Выделены тенденции и проблемы развития нотариата как особого социального института. Предложены пути усовершенствования системы государственного управления нотариатом в условиях перехода к рыночной экономике, информационному обществу и интеграции украинского социума в глобальном обществе планеты.

Ключевые слова: *государство, государственное управление, нотариат, нотариус, рыночная экономика, информационное общество, глобализация.*

Arshava I. The conceptual bases of improvement of the state governance over the notaries in Ukraine

The conceptual bases of the governance over the notaries in the modern Ukrainian state are analyzed. The trends and the problems of development of the notary as a special social institution are emphasized. The ways of improving the system of state governance over the notaries in the transition to a market economy, informational society and the integration of the Ukrainian society into the global society of the world are suggested.

Key words: *state, state governance, notarial system, notary public, market economy, informational society, globalization.*

УДК 351.824.11

С.В. Бедін
здобувач
Класичний приватний університет

ОСНОВНІ ТЕОРЕТИЧНІ ПОЛОЖЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИЦІ

У статті наведено основні теоретичні положення державного регулювання в електроенергетиці та запропоновано авторський підхід до визначення поняття "державне регулювання в електроенергетиці".

Ключові слова: *електроенергія, енергетичний ринок, державне регулювання, конкурентні відносини, генеруючі компанії, енергокомпанії.*

І. Вступ

Сучасні умови державотворення вимагають подальшого розроблення та запровадження, нарівні із державним управлінням, більш демократичних засобів впливу на всі сфери суспільного життя й адміністративно-політичні процеси. Викладене, безумовно, стосується й енергетичної сфери України. Одним із таких демократичних засобів є державне регулювання, яке набуває все більшого значення та поширення. Поняття "державне регулювання" досить часто використовується в наукових дослідженнях та літературі, у науково-популярних виданнях, а також деяких нормативних актах.

Проблеми державного регулювання суспільних відносин, у тому числі в сфері обігу електроенергії, все більш активно обговорюються в науковій літературі та певною мірою перебувають у полі зору таких дослідників: Г. Атаманчука, Ю. Битяка, В. Геєця, Є. Курінного, Г. Кутового, А. Некрасова, Н. Саніахметової, П. Синютіна, О. Ставицької, Е. Талапіна та ін. Однак, незважаючи на значну кількість наукових праць, воно залишається до кінця не вирішеним, особливо в частині смислового наповнення. Зазначене призводить до різного тлумачення цього явища та до невизначеності його сутності взагалі, що позначається на проблематиці державного регулювання в енергетичній сфері зокрема.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – проаналізути основні теоретичні положення державного регулювання в електроенергетиці та визначити поняття "державне регулювання в електроенергетиці".

ІІІ. Результати

Електроенергетика є сферою діяльності суб'єктів природних монополій, яка до початку приватизації була галуззю з єдиним державним управлінням. На сьогодні в систему спеціалізованих суб'єктів управління у сфері енергопостачання входять такі державні органи, як: Національна комісія регулювання електроенергетики України (НКРЕ), ДП "Енергоринок". Тут поєднуються державне і приватне управління, оскільки акціонерний капітал належить як державі, так і приватним акціонерам.

Удосконалення основ державного регулювання з метою підтримки конкуренції є абсолютно необхідним у світлі розвитку оптового ринку електроенергії. До питання про цілі та завдання державного регулювання електроенергетики вчені підходять з різних позицій.

Так, А. Некрасов вважає, що метою регулювання є забезпечення державних інтересів на енергетичному ринку. Для запобігання великих ризиків повинні бути створені механізми активного регулювання економічних процесів з метою забезпечення державних інтересів при збереженні умов для розвитку та вдосконалення галузей енергетичного комплексу [1, с. 25].

Г. Кутовой вважає, що роль державного регулювання – створити правову та нормативну базу для гармонізації формування попиту на енергетичні ресурси з урахуванням енергозбереження та створити правильну мотивацію для підприємницької діяльності в сфері виробництва, передачі та розподілу енергії [2, с. 54].

Як справедливо зазначає Е. Талапіна, держава виступає в двох основних ролях – як регулюючий суб'єкт, який здійснює правове, фінансове та інше регулювання, і як господарюючий суб'єкт, у тому числі великий власник [3].

По суті, необхідність державного регулювання електроенергетики не викликає сумнівів, розбіжності спостерігаються в питаннях обсягу, сфери, меж державного втручання в діяльність підприємств електроенергетики, у розвиток і функціонування ринку електроенергетики.

При цьому під державним регулюванням у широкому сенсі розуміється встановлення державою загальних правил поведінки учасників суспільних відносин і в їх коригуванні

© Бедін С.В., 2013

залежно від мінливих обставин [4, с. 12]. У вузькому розумінні державне регулювання розглядається як одна з функцій державного управління [5, с. 31].

Слід зазначити, що державне регулювання частково ототожнюється із державним управлінням, оскільки із переходом до ринкових відносин державне управління набуває регулятивного характеру, що виявляється у наявності функції регулювання, метою якої є приведення об'єкта до впорядкованого стану, тому вона наповнена організаційним змістом.

Державне регулювання має підзаконний характер, оскільки здійснюється відповідно до Конституції та законів України, нормативно-правових актів і спрямоване на їх виконання. Попри те, що таке регулювання відіграє не останню роль у забезпеченні інтересів держави і суспільства, налагодженні стабільних соціальних зв'язків, процес його здійснення у чинному законодавстві не отримав належного закріплення. Підтвердженням цьому в енергетичній сфері є наявність проекту Закону України "Про державне регулювання енергетики" [6] та одночасно неспроможність вищого законодавчого органу держави – Верховної Ради України щодо його прийняття.

Н. Саніахметова [7, с. 24], розглядаючи організаційно-правові аспекти регулювання підприємницької діяльності в Україні, визначає державне регулювання як засновану на законодавстві одну із форм державного впливу шляхом встановлення та застосування державними органами правил, спрямованих на коригування діяльності фізичних та юридичних осіб, що підтримується можливістю застосування правових санкцій при їх порушенні. Аналогічну позицію відстоює також Г. Атаманчук [8, с. 34], на думку якого, регулювання – це процес встановлення та практичного виконання певних правил (норм) поведінки.

Сучасне вчення про державне регулювання, як категорію похідну щодо державного управління, про певну тотожність цих способів державного впливу сформоване у працях таких дослідників, як: Ю. Битяк [9, с. 51], Є. Курінний [10, с. 24] та ін. Однак попри визнання зазначеними авторами управлінської природи державного регулювання, сутність останнього, завдяки окремим елементам, особливостям державного управління, розкривалася ними по різному, тобто неоднозначно. Так, в основному, державне регулювання розглядається як: діяльність абсолютно тотожна державному управлінню; видова категорія державного управління; функція державного управління.

Так, В. Геєць провівши аналіз співвідношення виконавчої влади, державного управління й адміністративного права дійшов висновку, що становлення системи державного регулювання не зменшує ролі виконавчої влади в державному управлінні, тим більше, що між державним управлінням і державним регулюванням принципової різниці немає, оскільки їх мета єдина. Управляючи, органи виконавчої влади здійснюють регулювання, а регулюючи – управління. Відмінність полягає у рівні впливу керівника на керованого й рівні підпорядкованості або її відсутності [11, с. 21].

Характеризуючи інший аспект розуміння державного регулювання, Є. Курінний [10, с. 27] пояснює, що зазначене поняття потрібно сприймати не як альтернативу державному управлінню, а як його сучасний різновид, котрий характеризується спрощеним форматом здійснення з делегуванням функцій самоврядним органам (у тому числі приватним суб'єктам). Однак державне регулювання, як і повноцінний формат державного управління, має забезпечувати бажаний для суспільства кінцевий результат реалізації його потреб та інтересів. Якщо цього не відбувається, формат державного регулювання має бути замінений на повноцінне виконання функцій державного управління у традиційному (повному) форматі.

Порівнюючи державне управління та регулювання, не можна не помітити подібність їх внутрішньої структури, що традиційно виявляється через взаємодію трьох елементів: суб'єкт, об'єкт впливу та власне вплив, який утворює між зазначеними категоріями взаємозв'язок, організовуючи їх у цілісну систему, забезпечує функціональність як державного управління, так і державного регулювання.

Незважаючи на те, що державне регулювання може виявлятися в активній та пасивній формі, у будь-якому разі воно здійснюється через вплив, що обов'язково пов'язаний із дією, яку певна особа виявляє стосовно іншої особи чи предмета. Вплив – це своєрідний тиск, діяння, відповідно дієслівна форма іменника; "впливати" означає діяти певним чином на будь-кого, будь-що [12].

Зазначимо, що регулюючий вплив здійснюється системою не тільки на сам процес купівлі-продажу енергії, а й на продавців (регулювання структури генеруючих компаній, регулювання умов виходу на ринок і доступу до мереж незалежних виробників тощо), і на покупців.

В. Геєць пропонує таке визначення державного регулювання енергетики, як здійснення впливу органами державного управління у межах чинного законодавства на суспільно-економічні відносини, що виникають під час задоволення енергетичних інтересів будь-якими суб'єктами у державі, який виявляється у формі встановлення альтернативних варіантів (правил) поведінки учас-

ників таких відносин з метою всебічного врахування їх інтересів і забезпечення сталого економічного розвитку держави [11].

На нашу думку, таке визначення державного регулювання енергетики є найбільш слушним, але зазначимо, що воно припускає суто ліберальний підхід до державного регулювання.

На думку російського дослідника П. Синютіна, принципова різниця між термінами "управління" і "регулювання" – це відсутність директивного впливу на об'єкт регулювання з метою його переходу в певний стан. Система регулювання встановлює ряд вхідних параметрів об'єкта регулювання з метою отримання заданого комплексу вихідних параметрів. При цьому траєкторію руху, кожного поточного стану з безлічі станів, заданих вхідними параметрами, об'єкт регулювання вибирає сам [13, с. 58].

П. Синютін пропонує гіпотезу про наявність закінченого комплексу узагальнювальних вхідних і вихідних параметрів енергоринку, на основі аналізу динаміки зміни основних параметрів ринку за останнє десятиліття й аналізу функціонування систем державного регулювання ринку як в нашій країні, так і в провідних західних країнах [14]. До вхідних параметрів він пропонує зараховувати:

– встановлені регулюючими органами тарифи на електричну і теплову енергію (у перспективі – тарифи на послуги підприємств інфраструктури);
– певні нормативно-правові документи умови поставки енергії;
– умови доступу виробників і споживачів до інфраструктури ринку (мережі, послуги диспетчирування);
– структуру генеруючих компаній;
– умови оподаткування енергокомпаній і підприємств інфраструктури ринку [14].

До вихідних параметрів ринку належать:

– структура і динаміка фактичних цін електричної енергії;
– структура і динаміка споживання енергії в натуральних показниках;
– структура і динаміка дебіторської та кредиторської заборгованості на ринку;
– обсяг перехресного субсидування однієї категорії покупців енергії іншою;
– економічне становище енергокомпаній і підприємств інфраструктури ринку;
– структура і кількісна динаміка приросту резервних генеруючих потужностей і резерву пропускної здатності мереж [14].

Відзначимо, що наведений комплекс параметрів характерний саме для цього періоду стану ринку, а також для наступного десятиліття – періоду реформування ринку електричної енергії в нашій країні. Крім того, цей комплекс включає тільки економіко-технологічні параметри. Відсутній розгляд соціальних та екологічних параметрів ринку.

Відзначимо також, що основним типом регулюючого впливу держави на вхідні параметри ринку є кількісне або якісне встановлення того чи іншого вхідного параметра нормативним документом, що генеруються системою регулювання ринку (закони України, укази Президента, постанови Кабінету Міністрів України, постанови НКРЕ тощо).

Що стосується вихідних параметрів ОРЕ, то їх моніторинг, аналіз та облік при формуванні подальших регулюючих впливів є однією з основних функцій системи регулювання ринку. Найважливішими особливостями вихідних параметрів ОРЕ є такі:

– цілі з досягнення кількісних (або якісних) значень того чи іншого параметра є елементарними (як це показано вище) і забезпечують досягнення цілей вищого порядку;
– ступінь наближення фактичного значення параметра до заданого системою регулювання значення на початку періоду регулювання є критерієм ефективності роботи системи з регулювання конкретного параметра. Отже, величини розбіжності заданих і фактичних значень параметрів ринку є критеріальною базою для оцінювання ефективності функціонування системи його державного регулювання.

Державне регулювання енергетики О. Ставицька визначає як вплив держави відповідними засобами на відтворювальні процеси в енергетиці та процеси споживання енергетичної продукції з метою зорієнтувати суб'єктів господарювання й окремих громадян на досягнення цілей і пріоритетів державної політики суспільного розвитку. Державне регулювання – це майже всі функції держави, пов'язані з економічною та економіко-соціальною діяльністю, покликані забезпечити умови функціонування ринкової економічної системи [15].

Поряд з викладеним О. Ставицька зазначає, що в умовах ринкового господарства державне регулювання енергетики є системою типових заходів законодавчого, виконавчого та контрольного характеру, які здійснюють правомочні державні установи та суспільні організації з метою стабілізації й адаптації існуючої соціально-економічної системи до умов, що змінюються [15].

Наведене визначення певною мірою окреслює смислове наповнення категорії "державне регулювання енергетики", хоча воно і розроблене з економічних позицій. Поряд із цим, зазначена дефініція не враховує всіх ознак, які притаманні державному регулюванню в цілому та були окреслені нами вище.

Поряд із викладенням загального змісту й основних ознак державного регулювання варто ще раз зазначити, що питанню дослідження та вдосконалення державного регу-

лювання в енергетичній сфері на сьогодні приділяється занадто мало уваги як з боку вчених, так і практиків, що загалом негативно впливає на процес формування та розвитку ОРЕ й усієї енергетичної галузі України.

IV. Висновки

Проведений аналіз стану та напрямів дослідження державного регулювання дає підстави зробити висновок про те, що загальновизнане, єдине та вичерпне поняття "державне регулювання" наука на сьогодні не сформулювала. Існуючі теорії, що описують це явище, як правило, пропонують відмінні за своїм змістом визначення й ознаки державного регулювання.

Таким чином дослідження вчених свідчать про багатоаспектність поняття "державне регулювання", відсутність єдиного, універсального концептуального наукового розуміння цього терміна. Як правило, природа державного регулювання науковцями розглядається у контексті дослідження лише однієї конкретної суспільно-державної сфери, що не дає змоги узагальнено охарактеризувати його зміст і сутнісні ознаки. До того ж питанню саме державного регулювання ОРЕ приділено дуже мало уваги.

Більше того, не важко зрозуміти, що існуючі поняття та визначення сфери дії державного регулювання, навіть щодо однієї галузі, наприклад, економіки, також тлумачаться занадто широко, внаслідок чого набувають зайвої абстрактності.

Зазначимо, що узагальнення наукових праць, присвячених державному регулюванню, свідчить, що воно сприймається науковцями переважно як здійснюваний державою вплив на суспільні відносини, зумовлений інтересами, потребами суспільства та держави. Цей аспект розуміння державного регулювання втілює активну сутність явища, що розглядається, його дієвий, організаційно-розпорядчий характер. На відміну від зазначеного, інший аспект державного регулювання пов'язаний із вільним і широким вибором засобів організації суспільних відносин суб'єктами управління, більш пасивними умовами функціонування об'єктів. Таке розуміння державного регулювання передбачає відсутність чітких механізмів впливу на керовані об'єкти.

Відзначимо, що відносно електроенергетичного комплексу державне регулювання має означати прямий або непрямий моніторинг і контроль цін, якості надаваних послуг та інвестиційних рішень з боку уряду. Регулювання може поширюватися на всі сегменти електроенергетичного сектору, але особливо це необхідно там, де недостатньо ефективно працюють конкурентні механізми, в першу чергу, у таких сферах, як передача (розподіл) електроенергії й оперативно-диспетчерське управління.

Передача і розподіл, які зазвичай розглядаються як приклади природно-монопольної діяльності, вимагають регулювання доступу, цін, що стягуються за підключення та використання мереж електропередач, і якості надаваних послуг.

Межі державного регулювання, на нашу думку, визначаються необхідністю обмежити монопольну владу компаній, що займаються передачею та розподілом електроенергії, захистити споживачів і контролювати ринки електроенергетики. Уповноважені органи державного регулювання зобов'язані стежити за діяльністю компаній з метою забезпечення її відповідності іншим аспектам регулювання, таким як стимулювання економічної та технологічної ефективності.

Враховуючи вищевикладене та керуючись необхідністю вдосконалення державного регулювання енергетики, пропонуємо визначити державне регулювання електроенергетичної галузі як здійснення впливу органами державного управління в межах чинного законодавства на суспільно-економічні відносини, котрі виникають під час задоволення енергетичних інтересів будь-якими суб'єктами у сфері виробництва, передачі та постачання електричної енергії, що виявляється у формі встановлення альтернативних варіантів (правил) поведінки учасників таких відносин з метою всебічного врахування їх інтересів та забезпечення сталого економічного розвитку держави.

Список використаної літератури

1. Некрасов А.С. Развитие энергетического комплекса в долгосрочной перспективе / А.С. Некрасов, Ю.В. Синяк. – М. : ИНП РАН, 2006. – 365 с.
2. Кутовой Г.П. О создании вертикали государственного регулирования тарифов на услуги естественных и локальных монополий на территории Российской Федерации / Г.П. Кутовой // Вопросы регулирования ТЭК: регионы и Федерация. – 2012. – № 3. – С. 4–5.
3. Талапина Э.В. Вопросы правового регулирования государственного сектора экономики / Э.В. Талапина // Административно-правовое регулирование экономических отношений. – 2011. – № 9–10. – С. 55–56.
4. Біла книга "Державне регулювання енергетики України" [Електронний ресурс] // Національна комісія регулювання електроенергетики України. – Режим доступу: http://77.222.134.115/control/uk/publish/article/system?art_id=47238&cat_id=47237.
5. Дєгтяр А.О. Управлінські рішення в органах державної влади : монографія / А.О. Дєгтяр, В.Ю. Степанов, С.В. Тарабан ; [за ред. А.О. Дєгтяра]. – Х. : С.А.М., 2010. – 276 с.

6. Про державне регулювання в енергетиці України [Електронний ресурс] : Проект Закону від 23.11.2007 р. № 0889. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=30785.
7. Саніахметова Н.О. Господарське право України : навч. посіб. / Н.О. Саніахметова. – Х. : Одіссей, 2005. – 608 с.
8. Атаманчук Г.В. Государственное управление: (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособ. / Г.В. Атаманчук. – М. : "НПО" Экономика, 2009. – 302 с.
9. Битяк Ю.П. Адміністративне право України : підруч. / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 544 с.
10. Курінний Є.В. Предмет і об'єкт адміністративного права України : монографія / Є.В. Курінний. – Д. : Юрид. акад. МВС України, 2011. – 340 с.
11. Геєць В.М. Пріоритети національного економічного розвитку в контексті глобалізаційних викликів : монографія / В.М. Геєць. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2008. – 389 с.
12. Шеваріхін А.О. Ліцензування підприємницької діяльності: історичний аспект / А.О. Шеваріхін // Економіка, фінанси, право. – 2010. – № 6. – С. 20–23.
13. Синютин П.А. Формирование системы государственного регулирования рынка энергоснабжения в Российской Федерации / П.А. Синютин. – М. : Экономика, 2009. – 251 с.
14. Синютин П.А. Организация эффективного государственного регулирования рынка энергоснабжения на период его рыночных преобразований / П.А. Синютин // Вопросы регулирования ТЭК: регионы и Федерация. – 2010. – № 3. – С. 12–13.
15. Ставицька О.В. Енергетика України – перспективи в умовах глобалізації / О.В. Ставицька // Вісн. НАДУ. – 2009. – № 3. – С. 327–332.

Стаття надійшла до редакції 24.01.2013.

Бедин С.В. Основные теоретические положения государственного регулирования в электроэнергетике

В статье приведены основные теоретические положения государственного регулирования в электроэнергетике и предложен авторский подход к определению понятия "государственное регулирование в электроэнергетике".

Ключевые слова: *электроэнергия, энергетический рынок, государственное регулирование, конкурентные отношения, генерирующие компании, энергокомпании.*

Bedin S. Basic theoretical principles of state regulation in the electricity

In the article the basic theoretical principles of state electricity regulation and proposed architectural approach to the definition of "government regulation in the electricity sector".

Key words: *electricity, energy market, government regulation, competitive relationships, generating companies, electricity company.*

УДК 351.84

О.М. Приходько
кандидат наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті розглянуто теоретичні аспекти формування та розвитку соціальної політики в Україні. Визначено основні цілі, принципи та функції державної соціальної політики. Запропоновано авторський підхід до визначення змісту поняття "соціальна політика".

Ключові слова: *соціальна політика, державне управління, функції державної соціальної політики.*

I. Вступ

Підкреслимо, що ефективність соціальних процесів безпосередньо залежить від того, наскільки повно соціальне управління вбудоване в систему керівництва економічним розвитком, оскільки це діалектично пов'язані складові суспільного процесу. Крім того, як показує історичний досвід, реалізація захисної функції соціальної політики обмежується відсутністю чіткої стратегії її розвитку і помилковою тактикою відповідних інституцій. До стримувальних факторів впливу на формування соціальної політики слід віднести: недосконаліть законодавчої та нормативно-правової бази соціального управління; відсутність національних соціальних стандартів (норм і нормативів); відсутність оцінювання соціальних наслідків управлінських рішень; недосконаліть соціальної політики в сфері трудових відносин; відсутність механізму відповідальності органів виконавчих структур за зниження рівня життя населення, нерозвинутість принципів трипартизму.

Питанням формування та розвитку державної соціальної політики присвячено чимало наукових праць як вітчизняних, так і зарубіжних. Розробкою теоретичних засад впливу держави на соціальні процеси займалися такі дослідники, як: Р. Баркер, І. Бондар, Т. Ганслі, М. Долішний, С. Кадомцева, В. Капіцин, В. Колков, Е. Лібанова, О. Новікова, О. Палій, В. Скуратівський, Н. Соколенко та ін. Віддаючи належне їх науковим напрацюванням із цієї проблематики, слід зауважити, що дослідження соціальної політики в Україні ще не має координованого і системного характеру. Розробки із цієї проблематики слабо узгоджуються між науковими установами й окремими дослідниками. Далеко не всі актуальні питання соціальних процесів стали об'єктом вивчення.

II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути теоретичні аспекти формування та розвитку державної соціальної політики й визначити основні цілі, принципи і функції суб'єктів державної соціальної політики.

III. Результати

На сучасному етапі розвитку Україна як соціальна держава бере на себе завдання та відповідальність виступати гарантом соціальних прав усіх своїх громадян і формує законодавчу базу убезпечення їхньої життєдіяльності. У цьому полягає захисна соціальна функція держави і на цьому будується стратегія її соціальної політики.

Але соціальна політика держави може дати реальні позитивні результати лише тоді, коли вона здійснюється разом із ринковими реформами і, спираючись на економічні досягнення, спрямовується на забезпечення раціонального функціонування суспільного життя, зокрема соціальних відносин, умов для їх самовідтворення та самодостатності, перш за все самореалізації соціального потенціалу особистості, її сутнісних сил, соціальної безпеки людини, її соціального захисту, у цілому на людський розвиток і зростання благополуччя.

У сучасній науковій літературі існує багато різних тлумачень і підходів до визначення соціальної політики та категорій, в просторі якої вони функціонують. Зокрема, Е. Ліанова, О. Палій, В. Скуратівський під соціальною політикою розуміють систему цілеспрямованої діяльності суб'єктів соціально-політичного життя, сукупність принципів, норм, правил, рішень, дій, спрямованих на забезпечення ефективного функціонування та розвитку процесів соціального буття, насамперед формування і реалізацію потреб людини та суспільства, забезпечення їх соціальної безпеки [1, с. 342].

Для праць О. Новікової характерним є намагання подати своє бачення соціальної політики у найбільш агрегованому вигляді. Так, у контексті дослідження організаційно-

© Приходько О.М., 2013

економічних проблем і шляхів забезпечення соціальної безпеки, це поняття трактується як підсистема політики держави, спрямована на регулювання соціальних відносин, соціальний розвиток та забезпечення соціальної перспективи. Водночас зазначається, що це тлумачення потребує конкретизації з урахуванням кризових умов функціонування економіки. "Соціальна політика в умовах кризи повинна гарантувати соціальну безпеку і формувати пріоритетні напрями, виходячи з необхідності попередження і ліквідації загроз національній безпеці у соціальній сфері" [2, с. 55].

Водночас визначення С. Кадомцевої побудоване на адміністративному підході до змісту соціальної політики і також має розгорнутий вигляд. На її думку, соціальна політика "являє собою систему заходів і акцій, які здійснюють державні структури, суспільні організації, органи місцевого самоврядування, а також виробничі колективи з метою досягнення соціальних цілей і результатів, пов'язаних з підвищенням суспільного благополуччя, покращенням якості життя народу і забезпеченням соціальної та політичної стабільності, соціального партнерства, а також соціальної згоди в суспільстві" [3, с. 12]. Залежно від об'єкта, рівня і напряму регулюючого впливу автор виділяє загальнодержавну, регіональну і муніципальну соціальну політику, а також різні види соціальної політики для галузей соціально-культурного комплексу та різних груп населення.

Т. Ганслі, досліджуючи менеджмент соціальної політики, пов'язує це поняття з низкою заходів уряду, спрямованих на підвищення добробуту населення, пропонує його визначення поширити на комплекс програм, служб і заходів, що переслідують соціальні цілі. Його дефініція, однак, виходить за межі самих державних програм і включає в себе приватну й громадську діяльність в аспекті благодійництва як альтернативи державному забезпеченню та захистові, причому зачіпає проблеми впливу глобалізаційних трансформацій як обмеження потенціалу національної соціальної політики і перерозподілу її функцій на адміністративних рівнях. Т. Ганслі розділяє два напрями соціальної політики: надання особливого захисту й допомоги бідним і малозахищеним групам у межах популяції та сприяння посиленню соціальної солідарності та загального добробуту населення в цілому [4, с. 14].

Заслуговує на увагу підхід М. Долішнього й У. Садової, які вводять поняття двоїстого прояву соціальної політики як такої, що базується на загальнодержавному і власному інтересі території (регіону) шляхом збалансування соціальних пропорцій між ними [5, с. 11].

Колектив авторів, до якого входять І. Кравчук, К. Михайличенко, О. Хоменко, визначає соціальну політику через її покликання стати головною метою економічних реформ, забезпечити громадянам гарантовані Конституцією України, права на працю, відпочинок, соціальний захист, достатній життєвий рівень, охорону здоров'я, безпечне для здоров'я і життя довкілля, право кожного володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю [6, с. 199].

Своє тлумачення, базоване на функціональному підході до розуміння соціальної політики, подають І. Бондар та Н. Соколенко: "Соціальна політика являє собою систему правових, організаційних і регулятивно-контрольних заходів по управлінню соціальними процесами суспільства, сформовану на певному історичному етапі під впливом об'єктивних законів суспільного розвитку" [7, с. 6]. Таке трактування цієї категорії зазначеними авторами пов'язується з метою, яка полягає в забезпеченні духовної та національної єдності народу, формуванні свідомого молодого покоління, наданні можливості кожній людині реалізувати свої здібності, справедливому задоволенні потреб та інтересів кожного громадянина відповідно до історичних традицій і менталітету народу України, підвищенні та покращенні рівня життя всіх людей.

Привертають увагу також визначення цього поняття, в яких особливо наголошується соціогуманістичний аспект проблеми, як, наприклад, в О. Сергієнка, де соціальна політика трактується як "діяльність державних та громадських інститутів, суспільних груп та окремих осіб (суб'єктів соціальної політики), спрямована на реалізацію природних прав людини, що забезпечують її життєдіяльність та розвиток як соціальної істоти при беззастережному дотриманні її громадянських прав та свобод" [8, с. 36].

Цікаве визначення соціальної політики міститься у "Словнику соціальної роботи" Р. Баркера: "Соціальна політика – це діяльність та 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 й значною мірою визначають розподіл ресурсів та рівень добробуту його людей" [9, с. 74].

Особливо слід звернути увагу на те, що англійський дослідник виходить із індивідуального початку в соціальній політиці, а 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 поза участю особистості у функціонуванні такого компонента суспільства, як людська спільнота [10, с. 53].

Соціальна політика – це система програм, служб і заходів, спрямованих на досягнення соціальних цілей. Соціальна політика охоплює всі сфери життєдіяльності людей – виробничу, соціальну, політичну, духовну та регулює відносин між суспільством, колективом, громадою, особою у кожній із цих сфер та зонах їх взаємодії [11, с. 78].

Хоча наведенні трактування є, з першого погляду, різними, більшість усе ж таки мають спільні положення, пов'язані з низкою заходів уряду в соціальній сфері, спрямованих на регулювання відносин, розподіл ресурсів, підвищення добробуту і задоволення потреб як населення в цілому, так і окремих груп та індивідів.

Різниця підходів до визначення змісту соціальної політики відображується у різноманітності показників – індикаторів соціального розвитку суспільства, за допомогою яких оцінюється ступінь досягнення мети соціальної політики. Так, у США до системи показників соціальної статистики, яка ведеться на загально-федеральному 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 [12, 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 праці та зайнятість; умови життя сільського населення; соціальне забезпечення; утримання та виховання дітей, інвалідів, літніх та пенсіонерів; суспільні фонди. Отже, зміст поняття "соціальна політика" в різних випадках може істотно відрізнятися.

Так, В. Колков на основі аналізу діяльності сучасних соціальних держав стверджує, що структуроутворювальними елементами соціальної політики є соціальне забезпечення, соціальна допомога, соціальний захист, соціальна робота [13, с. 37].

Російський дослідник В. Капіцин до напрямів соціальної політики відносить: 1) охорону здоров'я й обов'язкове медичне страхування; 2) підтримку сім'ї, дитинства, материнства та батьківства; 3) житлову політику, комунальне, побутове обслуговування населення; 4) підтримку літніх та інвалідів; 5) соціальне обслуговування населення; 6) охорону навколишнього природного середовища; 7) федеральне та муніципальне влаштування мігрантів, особливо біженців і переселенців тощо [14, с. 26].

І. Григор'єва наголошує, що соціальна політика спрямована на надання допомоги бідним та боротьбу з бідністю, розвиток соціального страхування, роботу з молоддю, стимуляцію зайнятості, активізацію переведення одержувачів допомоги в розряд економічно та соціально самостійних осіб [15, с. 27].

Таким чином, поняття "соціальна політика" охоплює досить різноманітне коло питань життєдіяльності індивідів та суспільства: як діяльність, спрямовану на забезпечення виживання та підтримку життєдіяльності більш слабких членів суспільства – інвалідів, літніх, самотніх, біженців, представників національних меншин та інших, так і забезпечення функціонування та розвитку суспільства в цілому. Саме тому соціальна політика сучасного суспільства має бути спрямована на збільшення рівня 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, орієнтованою на розширене відтворення "людського капіталу" країни як передумову економічного підйому, повноцінного ринку, ефективної економіки; створення інституціональних та соціально-економічних умов для реалізації громадянами, різними суспільними верствами та групами населення своїх потреб й 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 та М. Тетчер, які обмежувалися створенням "держави добробуту" лише для середніх класів [16, с. 268–282].

За даними "Соціальної енциклопедії", у 90-х рр. XX ст. у Російській Федерації склалася така практика, за якою державна соціальна політика була зорієнтована більше на загальність і підлеглість економічним інтересам і трактувалася як доповнення до економічної політики [17, с. 253]. Суб'єктом такої соціальної політики стає не людина, а населення, предметом – соціальна інфраструктура, метою – збереження конкретної державної влади. Подібна соціальна політика призводить до суперечностей між суспі-

льством 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 і 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 та ін.);
– соціальна підтримка та захист непрацездатних і малозабезпечених верств населення (пенсійне забезпечення, соціальне обслуговування, надання соціальних гарантій та ін.);
– 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 літніх, інвалідів та ін.).

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).

З переходом до ринкових умов суттєво змінюються функції суб'єктів соціальної політики. Розподіл компетенцій між центром і регіонами дає змогу оптимізувати соціальні механізми з урахуванням місцевих можливостей. Водночас збереження загального соціального простору дає можливість подолати значну диференціацію захисного потенціалу між регіонами. Але в цьому випадку виникає необхідність визначення межі, за якою децентралізація соціальної політики стає неефективною. Однак, перенесення значної кількості функцій на регіони не означає скасування наскрізної системи фінансових важелів управління соціальною сферою, яка повинна підкріплюватись фінансовою базою місцевого рівня через відповідні бюджетні та позабюджетні механізми.

Сучасна соціальна політика, на наш погляд, повинна базуватись на таких взаємопов'язаних принципах:

– економічна спрямованість суспільства на створення передумов до ініціативної та свідомої діяльності кожного громадянина в досягненні свого добробуту;
– комплексність взаємозв'язків та розподілу відповідальності всіх рівнів соціального управління;
– забезпечення ефективності суспільного виробництва та консолідації суспільних відносин;
– врахування інтересів і потреб членів суспільства в усіх сферах життєдіяльності, на всіх стадіях життєвого циклу і для всього населення;
– диференційований підхід до груп населення залежно від рівня їх працездатності й засобів отримання доходів;
– компенсаційність, цільовий характер, адресність, конкретність заходів, спрямованих на задоволення потреб та інтересів кожної людини протягом усього її життя;
– забезпечення соціальної справедливості.

Спираючись на позитивний досвід управління соціальними процесами в розвинутих ринкових країнах, зокрема використання механізмів соціальної політики у ФРН [18, с. 76], доцільно перелічені принципи її реалізації доповнити такими:

– синхронне оновлення економічних і соціальних відносин;
– наступність процесу соціальних реформ з урахуванням тяглості системи національних вартостей;
– використання механізмів фінансового самоврядування;
– поєднання державних, комерційних і добродійних засад у соціальному забезпеченні;
– запровадження змішаних форм фінансування соціальних заходів;
– запровадження механізму складання соціальних бюджетів як засобу забезпечення збалансованості доходів і витрат;
– пріоритетність стимулювання і соціальної підтримки трудової активності населення;
– гарантованість юридичного захисту соціальної політики.

Крім того, орієнтація держави на соціальні інтереси передбачає демократизацію інститутів соціального захисту та соціального системотворення. Реалізацію соціальної політики на зазначених принципах слід розглядати як посилення гарантії досягнення

національної злагоди, політичної та соціальної стабільності, що сприятиме формуванню солідарної соціальної структури українського суспільства, розвитку та закріпленню його середнього класу як основного платоспроможного інвестора своєї країни. Зокрема, у сфері праці це активізуватиме мотиваційні механізми зайнятості та мобільності робочої сили, приведе до створення відповідного правового середовища функціонування ринку праці, реалізації громадянами своїх соціально-трудових прав, протидіятиме зниженню їх життєвого рівня, сприятиме, врешті, створенню надійної системи соціальних гарантій, збереженню і розвитку трудового потенціалу.

Застосування названих принципів максимізує рівень соціальної безпеки особи і суспільства, а також визначає чіткі пріоритети у розвитку захисної функції соціальної політики на кожному конкретному етапі суспільного життя.

IV. Висновки

Огляд наведених визначень соціальної політики, сформульованих різними авторами, показує їх спільність у тому, що всі вони акцентують увагу на головних ознаках соціального стану населення і забезпеченні передумов його стабільного розвитку та спроможності задоволення потреб. Одночасно звертається увага на дворівневу (суспільство, особистість) охопленість цього забезпечення, виходячи з принципу справедливості. Зазначимо, що окремі з наведених тлумачень є неповними, дещо однобічними і такими, що не відображають повністю спрямованості соціальної політики на створення умов щодо гармонізації людського розвитку на підставі поєднання інтересів держави і громадянина.

На наш погляд, соціальну політику доцільно розглядати як системне явище, що відображає зміст суспільних відносин, рівень демократичного напряму державного устрою на інтереси окремої людини і соціуму загалом та таку, котра базується на спроможності держави гарантувати соціальний захист, а також несе двовекторне спрямування, яке полягає у соціальному розвиткові та захисті. При цьому захисна функція соціальної політики є засадничою особливо на трансформаційному етапі, а применшення її значення унеможливлює і саму функцію розвитку як прерогативу соціально-економічного зростання. Соціальна політика як поліфункціональне утворення характеризується відкритістю системи та поєднанням соціальних інтересів. У політологічному розумінні соціальна політика держави пов'язується також із реалізацією її національної ідеології, втіленням національної ідеї як системи ціннісних орієнтацій та пріоритетів закріплення і розвитку державності в Україні.

Список використаної літератури

1. Лібанова Е.М. Соціальна політика / Е.М. Лібанова, В.А. Скуратівський, О.М. Палій. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 360 с.
2. Новікова О.Ф. Соціальна безпека: організаційно-економічні проблеми і шляхи вирішення / О.Ф. Новікова. – Донецьк : ІЕП НАН України, 2012. – 460 с.
3. Кадомцева С.В. Экономические основы системы социальной защиты / С.В. Кадомцева. – М. : МЦНТИ, 2011. – 248 с.
4. Ганслі Теренс М. Соціальна політика та соціальне забезпечення за ринкової економіки : пер. з англ. / М. Ганслі Теренс. – К. : Основи, 2010. – 237 с.
5. Долішній М.І. Суть, стан та перспективи регіональної соціальної політики в Україні / М.І. Долішній, У.Я. Садова // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Соціальні аспекти регіональної політики. – Л. : НАН України. Інститут регіональних досліджень, 2009. – Вип. IX. – С. 8–20.
6. Пріоритети та етапи становлення соціальної політики в Україні за роки незалежності. Україна за роки незалежності / Головне управління з аналізу економічних та соціальних питань Адміністрації Президента України. – К. : Нора-прінт, 1999. – 280 с.
7. Економіка України: потенціал, реформи, перспективи : монографія : у 5 т. / [за ред. В.Ф. Бєсєдіна, І.К. Бондар, Н.А. Соколенко]. – К. : Науково-дослідний економічний інститут Мінекономіки України, 1996. – Т. 4: Соціальна та регіональна політика в умовах переходу до ринкової економіки. – 432 с.
8. Сергієнко О. Соціальна політика в сучасному світі та в Україні / О. Сергієнко // Україна: аспекти праці. – 2011. – № 1. – С. 31–37.
9. Баркер С. Словарь социальной работы : [пер. с англ.] / С. Баркер. – М. : Наука, 2004. – 345 с.
10. Карцев В. Основні компоненти структури суспільства: структурофіксуюча складова / В. Карцев // Людина і політика, 2012. – № 2. – С 51–63.
11. Тамм А.Є. Роль Ради Європи у забезпеченні прав людини на сучасному етапі : навч. посіб. / А.Є. Тамм, В.О. Ріяка. – Х. : Вид-во А.І. Шуст, 2002. – 307 с.
12. Рябушкин Т. Очерки международной статистики / Т. Рябушкин, В. Симчера. – М. : Госкомстат, 1981. – 295 с.
13. Колков В. Социальная безопасность / В. Колков. – М. : Интерпракс, 2008. – 246 с.
14. Капицын В. Социальная политика и право: сущность и взаимозависимость / В. Капицын // Российский журнал социальной работы. – 2012. – № 8. – С. 18–28.

15. Григорьева И. Социальная политика и социальное реформирование в России в 90-х годах / И. Григорьева. – СПб. : Изд-во СЗАГС, 2011. – 145 с.
16. Бриттан С. Капитализм с человеческим лицом / С. Бриттан. – М. : Экономика, 1998. – 317 с.
17. Социальная энциклопедия. – М. : Большая Российская энциклопедия, 2000. – 438 с.
18. Новиков В. Соціальна політика у ФРН: оплата праці та пенсійне страхування / В. Новиков, Б. Надточій // Економіка України. – 2010. – № 2. – С. 76–81.

Стаття надійшла до редакції 21.01.2013.

Приходько О.М. Теоретические аспекты формирования и развития государственной социальной политики

В статье рассмотрены теоретические аспекты формирования и развития социальной политики в Украине. Определены основные цели, принципы и функции государственной социальной политики. Предложен авторский подход к определению содержания понятия "социальная политика".

Ключевые слова: *социальная политика, государственное управление, функции государственной социальной политики.*

Prykhodko O.M. Theoretical aspects of the formation and development of social policies

The paper deals with the theoretical aspects of the formation and development of social policy in Ukraine. The main objectives, principles and functions of social policies. An architectural approach to the definition of the term "social policy".

Key words: *social policy, public administration, the functions of state social policy.*

УДК 35.073.515.4:334.723

С.О. Дорошенко
аспірант
Класичний приватний університет

МЕХАНІЗМИ ФІНАНСУВАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

У статті обґрунтовано розвиток механізмів державно-приватного партнерства. Проаналізовано методологічні підходи до фінансування проектів державно-приватного партнерства в Україні із використанням інструментів інституційної, організаційної та фінансової державної підтримки, а також надано рекомендації щодо їхнього практичного впровадження.

Ключові слова: *державно-приватне партнерство (ДПП), проектне фінансування, державне регулювання, механізми, підходи.*

І. Вступ

Наслідком світової економічної рецесії в Україні стала глибока криза державних фінансів, яка виявляється у стрімкому зростанні державного боргу та дефіциту консолідованого бюджету, скороченні реальної заробітної плати у бюджетній сфері, згортанні механізмів довгострокового державного фінансування і кредитування та інших явищах, які засвідчують вкрай обмежені можливості бюджетно-фіскальної політики в складних економічних умовах. З іншого боку, у процесі суспільного розвитку потреба у послугах, що надаються державою, – чи то йдеться про загальні, чи про соціальні послуги, – лише зростає на тлі фізичного та морального старіння інфраструктури і зменшення можливостей державних капіталовкладень у цю сферу. Це ставить перед органами державної влади, фінансистами – науковцями та практиками – питання про пошук та реалізацію альтернативних, щодо бюджетного, механізмів фінансування інфраструктурних проектів в Україні. Таким чином, дослідження проблематики реалізації механізмів державно-приватного партнерства (далі – ДПП) в Україні можна назвати одним із найбільш актуальних і важливих напрямів у сфері державної фінансової політики на наступне десятиріччя.

Істотний внесок у розгляд проблем ДПП зробили такі вчені, як: В. Варнавський, Д. Дельмон, М. Джеррад, В. Еггерс, І. Запатріна, В. Лихачов, С. Осборн, К. Харріс та ін. [1–10]. Разом із тим, у системі державного управління проблема розробки інструментів і механізмів фінансування проектів ДПП до кінця не вирішена. Крім того, незважаючи на досить великий потенціал механізму ДПП, у державній політиці та вітчизняній науковій літературі поки що не знайшла належного відображення методологія проектного фінансування. Отже, у сучасних умовах перед органами державної влади об'єктивно постає потреба у практичній реалізації механізму державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку України.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати фінансовий аспект механізму державно-приватного партнерства; проаналізувати методологічні підходи до фінансування проектів державно-приватного партнерства в Україні із використанням інструментів інституційної, організаційної та фінансової державної підтримки.

ІІІ. Результати

Витрати на інфраструктурні проекти, в кінцевому рахунку, несуть кінцеві споживачі або платники податків, а отже, державні інвестиції в інфраструктурні проекти традиційно здійснюються із державного та/або місцевих бюджетів за рахунок поточних надходжень або довгострокових позик. Інфраструктурні проекти у державному секторі економіки можуть фінансуватися за допомогою емісії боргових зобов'язань, наприклад, облігацій або ж шляхом прямих запозичень у банківському секторі. Однак реалізація подібного підходу до фінансування є можливою лише для державних компаній із міцним фінансовим станом і в умовах сприятливого, стабільного інвестиційного клімату, відсутність якого саме є характерною рисою України. Механізм ДПП пропонує альтернативу у вигляді залучення нових джерел приватного фінансування й управління зі збереженням за державним сектором як прав власності, так і визначення цілей та завдань проекту. Крім того, реалізація механізму ДПП дає змогу створити "ефект важеля" і залучати приватний капітал для підвищення ефективності використання бюджетних коштів, а також реалізовувати переваги від залучення спеціалізованих приватних підприємств для управління та надання інфраструктурних послуг.

Перший, найбільш традиційний, методологічний підхід передбачає використання як головне джерело фінансових ресурсів дер-

© Дорошенко С.О., 2013

жавний бюджет, коли держава залучає позикові кошти й інвестує їх у інфраструктурні проекти за допомогою бюджетного фінансування (інвестування), кредитування, грантів, субсидій, гарантій тощо. Зазвичай органи державної влади мають можливість доступу до більш дешевих, ніж приватний сектор, кредитних ресурсів, але їхній обсяг обмежено параметрами річного бюджету, оскільки максимальний обсяг державних запозичень досить жорстко регламентовано законом про державний бюджет, і, крім того, у державному секторі завжди існує низка програм та проектів, які конкурують між собою за дефіцитні "дешеві" бюджетні ресурси.

Другий типовий методологічний підхід базується на схемі корпоративного фінансування, за якого приватна компанія-партнер самостійно залучає фінансові ресурси, використовуючи свою кредитну історію та власні активи, і застосовує їх для подальшого інвестування в проект. Зазначимо, що при цьому компанії доводиться стикатися, з одного боку, із мінливою кон'юнктурою на фінансових ринках, а з іншого – з вкрай обмеженим інвестиційним потенціалом інфраструктурних комунальних/державних підприємств. Такі обмеження, а також обсяги необхідних інвестицій та прибутку, на які розраховують приватні інвестори, у свою чергу, можуть призвести до різкого зростання вартості суспільних послуг та/або погіршення їхньої якості, а отже, подібний підхід до фінансування проектів ДПП може виявитися непридатним для практичної реалізації в Україні, виходячи із соціальних і політичних міркувань.

Третій, найбільш сучасний, підхід – проектне фінансування, за якого прямі кредити без права регресу або з обмеженим правом регресу надаються спеціально створеній у рамках проекту ДПП компанії. У цьому випадку забезпеченням кредитів виступають грошові потоки проекту, а матеріальне забезпечення боргу обмежено поточними активами проектної компанії та її майбутніми доходами. Ще однією перевагою цього підходу є те, що борг проектної компанії не відображається ні на балансі приватного партнера, ні на балансі державного. Термін "обмежене право регресу" означає, що єдиним джерелом погашення кредитної заборгованості проекту є генеровані ним доходи, і це має наслідком те, що будь-які обмеження, перешкоди в отриманні доходів або ж непередбачені витрати створюють загрозу здатності проектної компанії здійснювати виплати за кредитами. Таким чином, більшість ризиків проекту ДПП, що їх несе проектна компанія, переносяться на її кредиторів, які стають дуже чутливими до ризиків і у будь-який спосіб прагнуть обмежити ризики проекту. Умови отримання фінансування варіюють залежно від інтересів кредиторів, а також від сприйняття ними ризиків проекту.

Якісна експертиза механізму ДПП зазвичай охоплює такі аспекти. По-перше, аналіз стабільності економічного та політичного середовища, який базується на аналізі взаємодії національної економіки і відповідного проекту ДПП. Незважаючи на те, що саме державний партнер, а не кредитор, повинен переконатися, що проект матиме загальний позитивний вплив на економіку та суспільство, кредитори проводять власне оцінювання загальних суспільних вигод і витрат проекту [5, с. 104–105]. При цьому широко використовується макроекономічний аналіз для визначення таких фундаментальних характеристик проекту, як: історичні та потенційні коливання цін, витрат, рівня виробництва, доступності та якості, рівня конкуренції, попиту; наявність і місце розташування постачальників чинників виробництва та провайдерів послуг; гнучкість, розвинутість і структурованість ринку праці, наявність кваліфікованих кадрів; історичні та перспективні тенденції рівня інфляції, відсоткових ставок, обмінного курсу, вартості та наявності трудових ресурсів, матеріалів і послуг; загальний стан інфраструктури; адміністративні витрати при імпорті-експорті товарів і послуг тощо. По-друге, проводиться законодавчий/нормативний аналіз, що передбачає оцінювання правової системи, включаючи державне регулювання й оподаткування проекту, з урахуванням таких чинників, як: умови ведення бізнесу в довгостроковій перспективі (виконання зобов'язань державою, захист прав власності, надання гарантій, управління активами, ризики, пов'язані з оподаткуванням, можливість внесення змін до законодавства, за період реалізації проекту тощо); наявність, доступність та ефективність юридичного арбітражу, включаючи час і кошти, необхідні для судових розглядів та виконання судових рішень; наявність гарантій щодо прав, які надаються кредиторам, тощо. По-третє, фінансова експертиза, яка допомагає визначити рівень захищеності інтересів кредиторів при фінансуванні активів проекту, оскільки саме їхня вартість та норма амортизації основних засобів визначально впливає на готовність кредиторів використовувати механізми ДПП при впровадженні проектів.

У системі проектного фінансування найбільш важливими складовими аналізу є: фінансова стійкість проекту, його бізнес-план та прогнозовані доходи, а також питання, пов'язані з фінансовими ризиками: історичні дані за коливаннями обмінного курсу, рівня інфляції та відсоткових ставок, доступність механізмів хеджування, страхових угод, а також національний інструментарій і заходи щодо запобігання фінансових ризиків. На

основі отриманих у процесі експертизи даних кредитори розробляють модель, яка визначає порядок і процедури операцій із фінансування проекту ДПП. Шляхом розрахунку ризиків проекту в рамках фінансової моделі кредитори перевіряють вразливі місця та "запас міцності" проекту в разі настання ризиків через процедуру так званого "стрес-тестування" фінансових коефіцієнтів, таких як співвідношення позикових і власних коштів, коефіцієнта покриття кредитної заборгованості, коефіцієнта покриття боргу та норми прибутку тощо. І, нарешті, проводиться технічний аналіз проекту з позицій технічних параметрів та технологічної придатності проекту, який необхідний для прогнозування витрат на експлуатацію, технічне обслуговування, ремонт, відновлення тощо, а також охоплює адміністративні питання: можливість отримання дозволів та погоджень на використання техніки і технологій, прийнятність графіка будівельних робіт, їхньої вартості тощо. Держава зазвичай підтримує та стимулює використання механізму ДПП у проектному фінансуванні за допомогою спеціальних фінансових підходів, оскільки лише окремі проекти є рентабельними за відсутності будь-яких заходів із державної фінансової підтримки. Ефективна державна підтримка через механізми проектного фінансування ДПП передбачає взяття на себе державою тієї частини ризиків, якими вона може керувати більш ефективно, ніж приватні інвестори і наданні фінансової підтримки тим проектам ДПП, котрі загалом є економічно та/або соціально ефективними, але нерентабельними.

У разі, якщо інфраструктурний проект створює позитивні зовнішні ефекти, доцільним стає певний, гарантований рівень прямої державної фінансової підтримки, яка може застосовуватися також, якщо внутрішній фінансовий ринок не може надавати прийнятні для проекту ДПП фінансові продукти, наприклад, довгострокові кредити із фіксованою ставкою. Держава може зробити багато для вирішення подібних питань, профінансувавши такі проекти або створивши спеціальні структури, здатні надавати фінансову підтримку, необхідну для успішного розвитку ДПП. Таким чином, кожному окремому проектові ДПП буде з боку держави відповідати певний перелік видів фінансової підтримки, але інструменти, які будуть застосовуватися в кожному конкретному випадку та на кожному етапі (підготовка, конкурсний відбір, фінансування, реалізація), повинні мати диференційований характер для того, щоб забезпечити необхідну передбачуваність і гнучкість механізму фінансування. При розгляді питання щодо державної фінансової підтримки звертають на себе увагу такі аспекти, як: пріоритетність підтримки проектів; рівень та умови надання фінансової підтримки; ефективність використання наданих державою фінансових ресурсів; прозорість і підзвітність проектної компанії щодо державних коштів тощо. При цьому слід враховувати, що державна фінансова підтримка сама по собі може генерувати конфлікти інтересів або спотворювати систему економічних стимулів, а це означає, що принципове рішення щодо надання державної підтримки має затверджуватися і оприлюднюватися ще до початку тендера з метою стимулювання зацікавленості інвесторів, збільшення кількості тендерних пропозицій та зниження загальної вартості проекту. Основними видами прямої державної підтримки є субсидії, гранти, інвестиції в статутний капітал та кредитування. Ці механізми особливо важливі у разі, якщо проект не є достатньо фінансово самостійним або піддається впливу специфічних (наприклад, соціальних або політичних) ризиків, якими приватні партнери не можуть ефективно керувати. Фінансова підтримка держави механізмів ДПП може надаватися у вигляді:

– прямої підтримки – у грошовій або в матеріальній формах, наприклад, покриття витрат на будівництво, виділення земельної ділянки, надання засобів виробництва, компенсація витрат на участь у тендері, компенсація втрат від цінової (тарифної політики держави) тощо;
– фіскальної підтримки – відмови від справляння податків, зборів, мит або інших платежів (наприклад, шляхом надання податкових канікул, списання податкової заборгованості) тощо;
– кредитної підтримки – надання проекту фінансування у вигляді державних позик;
– трансфертної підтримки – фінансування "тіньових" тарифів та/або субсидування тарифів для окремих категорій споживачів (наприклад, неплатоспроможних категорій громадян) тощо.

Ці фінансові механізми ДПП можуть застосовуватися у поєднанні із заходами щодо надання непрямої державної підтримки, метою надання якої є досягнення визначеного результату, або якості інфраструктурних послуг, тобто держава замість того, щоб безпосередньо брати участь у фінансуванні проекту, бере на себе непрямі фінансові зобов'язання щодо нього, наприклад, у вигляді:

– гарантій, у тому числі за кредитами, обмінним курсом; зобов'язаннями щодо: закупівлі продукції (послуг), надходження платежів за послуги, гарантованого рівня тарифів та/або обсягу попиту на послуги, компенсацій у разі розірвання договору тощо;
– гарантій відшкодування збитків, наприклад, у разі невиплат з боку державних органів;

– недостатніх надходжень або перевищення витрат тощо;
– державного страхування або хеджування ризиків проекту, наприклад, на випадок несприятливих погодних умов, коливань обмінного курсу, відсоткових ставок або цін на сировину тощо;
– умовних позик, наприклад, у вигляді зобов'язань за майбутніми позиками, або у вигляді підтримки доходної спроможності чи поточної ліквідності проекту тощо.

Зазначимо, що одним із головних завдань держави як учасника ДПП буде дотримання балансу між фінансовою підтримкою приватних інвестицій в інфраструктуру та стабільною фіскальною державною політикою. Знаходження оптимального балансу дасть державі змогу ухвалювати зважені рішення про те, коли, кому, у яких формах і в якому обсязі слід надавати фінансову допомогу і як здійснювати управління державними зобов'язаннями, що виникають у зв'язку з її наданням, і, водночас, проводити досить агресивну політику щодо стимулювання інвестицій в інфраструктурні проекти національної економіки. З іншого боку, держава при реалізації механізму ДПП може виступати як фінансовий посередник, коли державні фінансові ресурси використовуються для мобілізації приватного фінансування у випадках, якщо без державної підтримки приватне фінансування інфраструктурних проектів стає не/або важкодоступним.

Держава може мобілізувати фінансові ресурси на внутрішньому фінансовому ринку для інвестицій в інфраструктуру через механізм ДПП з метою зниження ризиків, пов'язаних з обмінним курсом, для заміщення дорогих іноземних інвестицій тощо. Наприклад, держава може використати механізм посередництва для кредитування інфраструктурних проектів шляхом створення організації-посередника із високим кредитним рейтингом і достатніми власними ресурсами (державний банк реконструкції та розвитку – ДБРР). Подібний механізм фінансування може привести до поступового скорочення залежності інфраструктурних проектів від державного фінансування та їхньої подальшої переорієнтації на приватні джерела фінансування. За умов слабкої інституціональної забезпеченості та браку досвіду супроводу й розвитку проектів ДПП, як це в Україні, доцільним може стати створення спеціального державного фонду розробки проектів. Так, навіть у Великобританії, у якій склався один із найбільших і найефективніших ринків проектів ДПП у світі, частка вартості консалтингових послуг при розробці проекту в середньому становить 2,6% загальних витрат. У менш розвинутих країнах початкові витрати на підготовку проектів ДПП, зокрема, витрати на консультантів з питань ДПП можуть становити 5–6% від загальної вартості проекту [6, с. 88–90].

Тому необхідним стає створення спеціальних механізмів бюджетного фінансування витрат на розробку проектів ДПП, які стимулюють належне опрацювання підготовчого етапу проекту органами державної влади, зокрема, державою може бути створено незалежний фонд з метою надання фінансування державному партнерові для оплати послуг консультантів та інших витрат з розробки й планування проекту. Такий фонд може брати участь у стандартизації методології або документації, її поширенні та моніторингу застосування "кращих практик". Підтримка фондом здійснюється саме на початкових етапах відбору проекту, підготовки техніко-економічної документації та формування фінансової й організаційної структури проекту, аж до його фінансового закриття і, можливо, після цього – для забезпечення моніторингу належної реалізації проекту. Надаючи безоплатні послуги на початковому етапі, подібний фонд може потім отримувати відшкодування за свої послуги, наприклад, шляхом отримання платні від переможця тендера чи через інші види компенсацій.

Економічна та суспільна ефективність реалізації механізму ДПП базується на реалістичному, економічно сталому та збалансованому розподілі ризиків між учасниками ДПП. Враховуючи те, що партнери й інші учасники ДПП переслідують різні цілі та можуть мати протилежні інтереси, ефективний розподіл ризиків стає чи не найважливішою частиною процесу розробки проекту та важливою передумовою успішності проекту ДПП загалом. Система управління ризиками, яка базується виключно на ефективності, звичайно є дещо ідеалізованою, на практиці ризики розподіляються залежно від політичного, економічного й юридичного потенціалу партнерів, коли сильніший партнер перекладає ризик на слабшого. Однак подібний підхід не обов'язково забезпечує найбільш дієве й ефективне управління ризиками [6, с. 24].

З позицій держави, перекладання надто великої частки ризиків на приватного партнера призводить до зростання загальної вартості та порушення стабільності проекту загалом, а делегування надто малої частки ризиків – до програшу в співвідношенні "ціна – якість". Центральна проблема ризик-менеджменту ДПП – це знаходження балансу між ризиками й інтересами партнерів, з одного боку, та ефективністю і сталістю проекту ДПП загалом – з іншого. Традиційно, для більшості інфраструктурних проектів, котрі базуються на проектній схемі фінансування, вважається, що певні ризики (наприклад, ризик попиту, окремі фінансові ризики, ризик невчасного завершення проекту) перекла-

даються на проектну компанію незалежно від ролі, яку остання відіграє у проекті. За додаткові зобов'язання нести певні ризики така компанія отримує компенсацію у вигляді більш високої норми прибутку. Оскільки на практиці проектне фінансування ДПП здійснюється переважно за рахунок кредиторів, а не інвестицій державного чи приватного партнерів, то кредитори намагаються обмежити взяті на себе проектною компанією ризики, і вимагають, щоб проектна компанія якомога більшу частину ризиків переклала на контрагентів проекту: споживачів послуг/покупців продукції, підрядників та субпідрядників, операторів тощо. Механізм перерозподілу більшості ризиків проекту від державного та приватного партнерів на користь інших учасників здобув назву "компенсаційний розподіл ризиків". Повний компенсаційний розподіл ризиків, в ідеалі, має привести до передачі всіх можливих ризиків проекту іншим учасникам, однак на практиці домогтися подібного розподілу вкрай важко, а отже, метою розподілу стає певний ступінь наближення до "компенсаційного" рівня. Ще одним принципово важливим питанням, що стосується дієвості та ефективності механізму фінансування інфраструктурних проектів ДПП, є можливість перегляду умов контракту/угоди. Довгостроковість, складність та багатосторонність, як специфічні риси проектів ДПП, приводять до періодичного перегляду умов контракту, виконання якого передбачає укладання інших довгострокових, складних комерційних і фінансових угод, що також містять у собі елементи невизначеності. Статистика ДПП вказує на те, що перегляд контрактів ДПП є звичайною практикою: у 2000–2011 рр. близько 75% усіх контрактів ДПП у транспортному секторі, 87% – у водопостачанні та каналізації, 67% – в енергетиці, щонайменше, один раз переглядалися протягом терміну їхнього виконання [4, с. 119–120].

Перегляд угод про ДПП досить часто сприймається як невдача, серйозний недолік проекту або відносин ДПП загалом, оскільки пов'язується зі зниженням ефективності або незадовільними результатами виконання проекту, виникненням збитків, відхиленням від стандартів якості послуг тощо, від чого, найбільш імовірно, постраждають інтереси не лише державного чи приватного партнерів, а й платників податків і споживачів послуг [10]. Досить часто це також свідчить про відсутність прозорості, підзвітності та наявність корупції, що спричинює негативну реакцію суспільства (і, як наслідок, держави) на подальше залучення приватного сектору до виконання інших проектів ДПП, звужуючи і без того невеликі можливості державного сектору щодо застосування інструментів фінансування розвитку системи суспільної інфраструктури. Проте сприйняття перегляду умов як невдачі проекту буде вочевидь однобічним, оскільки перегляд – це типова, природна для більшості проектів ситуація, ще одна можливість скоригувати параметри проекту з урахуванням задоволення потреб партнерів та інтересів суспільства, фактичних обставин, з якими стикаються сторони. Тому проекти ДПП повинні розроблятися з урахуванням можливості швидкої й ефективної зміни зовнішніх умов, виникнення конфліктів інтересів, реструктуризації джерел фінансування (насамперед – зміни співвідношення власних і запозичених коштів, участі державного та приватного партнерів) й сприяти збалансованому перегляду умов згідно із метою та цілями проекту. Після завершення терміну реалізації органам державної влади потрібно здійснювати управління фінансовими ресурсами на етапі виходу з проекту, що зокрема, передбачає:

– формулювання та захист інтересів держави в проекті – з урахуванням політичної, соціальної й економічної складових;
– проведення комплексного (у тому числі фінансового) оцінювання варіантів виходу з проекту – націоналізація, приватизація, подовження терміну, зміна умов контракту тощо;
– управління процесом припинення контракту і передачі активів, включаючи розробку стратегій виходу (дивестиційних стратегій) з проекту для обох партнерів;
– визначення переліку й оцінювання вартості активів, що підлягають передачі;
– моніторинг передачі державному партнерові активів, персоналу і проекту загалом.

IV. Висновки

Таким чином, вирішення однієї з найважливіших проблем суспільного розвитку – проблеми фінансового забезпечення відновлення та оновлення інфраструктури національної економіки в умовах перетворень є складним завданням, а отже, потребує розробки, впровадження та функціонування механізмів ДПП, які дають змогу зробити подібні проекти водночас прийнятними і для державного, і для приватного фінансування, а також надають можливості партнерам та іншим учасникам проектів отримувати вигоду внаслідок зростання ефективності економіки загалом. Найбільш важливим і перспективним напрямом реалізації механізмів ДПП у соціально-економічному розвитку України є проектний підхід, який забезпечує збалансоване поєднання переваг державного та приватного фінансування, водночас даючи змогу знижувати загальний рівень ризиків шляхом їхнього перерозподілу між партнерами, учасниками та споживачами інфраструктурних проектів. Саме цей напрям потребує системи державного управління концентрації адміністративних, фінансових та інтелектуальних ресурсів держави

для більш агресивного впровадження й активного стимулювання інституційних реформ у сфері фінансового забезпечення розвитку відносин ДПП як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях.

На загальнодержавному рівні зусилля щодо розвитку механізмів фінансування проектів ДПП має, насамперед, бути зосереджено: по-перше, на нормативно-правовому забезпеченні цього процесу (яке на сьогодні демонструє явне відставання від потреб як самої держави, так і бізнесу); по-друге, на впровадженні спрощених і прозорих механізмів державної фінансової підтримки проектів ДПП як прямої, так і непрямої, що вочевидь потребує відповідного коригування бюджетно-фіскальної, грошово-кредитної, інвестиційної, цінової, регіональної та навіть соціальної політики; по-третє, унаслідок складності, системності та необхідності всебічної координації подібних фінансових механізмів держава має потребу у формуванні спеціальної організації (наприклад, міжвідомчого комітету при КМУ) та створенні проектної групи, зусилля яких має бути зосереджено на питаннях розвитку механізмів ДПП в Україні.

Зусилля цих установ, які включатимуть фінансистів, юристів, технічних фахівців та зовнішніх консультантів, має бути доповнено більш активною державною підтримкою діяльності Центру розвитку ДПП (такий Центр створено за ініціативою академіка, віце-президента НАНУ В. Гейця), оскільки саме через мережу подібних центрів розповсюджується передовий світовий досвід у царині ДПП, залучаються кращі фахівці, здійснюється аналіз й оцінювання готовності країни, регіонів і галузей до участі в проектах, забезпечується юридична, організаційна, інформаційна та методологічна підтримка як державних, так і приватних партнерів у проектах із використанням механізму ДПП. Держава повинна забезпечити належний рівень представництва та фінансову підтримку (наприклад, у вигляді грантів, оплаті переможців тендерів за проектами ДПП) для Центру, який, у свою чергу, матиме на меті перехід на самофінансування для виконання покладених на нього важливих суспільних функцій.

І, насамкінець, запровадження механізмів фінансування проектів ДПП ставить питання про створення спеціального фонду підтримки проектів ДПП, управління яким може бути делеговано державним банкам (наприклад, Укрексімбанку чи ДБРР) у вигляді нових функцій, пов'язаних із залученням та наданням довгострокових кредитів і гарантій, організацією первинного та вторинного ринків інфраструктурних облігацій тощо, що забезпечить розвиток нового сегмента внутрішнього фінансового ринку України і буде сприяти подальшим зусиллям держави щодо покращення рівня життя населення через оновлення існуючої, створення нової інфраструктури, а також зростання доступності та покращення якості суспільних послуг.

Список використаної літератури

1. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / В.Г. Варнавский ; РАН ; Институт мировой экономики и международных отношений. – М. : Наука, 2005. – 315 с.
2. Государственно-частное партнерство в зарубежных странах / под ред. В.С. Лихачева. – М. : Финансы, экономика, безопасность, 2009. – 129 с.
3. Запатрина И.В. Жилищно-коммунальная инфраструктура: реформы и система их финансового обеспечения / И.В. Запатрина. – К. : Ин-т экон. и прогнозиров НАН Украины, 2010. – 336 с.
4. Andres N. The Impact of Private Sector Participation in Infrastructure: Lights, Shadows, and the Road Ahead / N. Andres, J. Foster, S. Guasch, J. Haven. – Washington DC : World Bank, 2009. – P. 118–121.
5. Mandri-Perrott C. A Practical Guide to Private Participation in Infrastructure: Using Government Resources as Effective PPP Stimulus / C. Mandri-Perrott. – World Bank, 2009. – 324 p.
6. Delmon J. Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk / J. Delmon. – 2009. – 668 p.
7. Eggers W. Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships / W. Eggers, T. Startup. – A Deloitte Research Study : The global report, 2006. – 40 p.
8. Gerrard Michael B. What are public-private partnerships, and how do they differ from privatizations? [Електронний ресурс] / B. Gerrard Michael. – Finance & Development, 2001. – Vol. 38. – № 3. – Режим доступу: http://www.imf.org/external/pubind.htm.
9. Osborne S.P. Managing Public-Private Partnerships for Public Services: An International Perspective / S.P. Osborne. – L. : Routledge, 2000. – P. 29–38.
10. Posner A. Public-Private Partnerships: The Relevance of Budgeting [Електронний ресурс] / A. Posner, B. Shin, N. Tkachenko // OECD Journal on Budgeting. – 2008. – № 1. – Vol. 9. – Режим доступу: http://dx.doi.org/10.1787/budget-v9-art3-en.

Стаття надійшла до редакції 09.01.2013.

Дорошенко С.А. Механизмы финансирования государственно-частного партнерства

В статье представлено обоснование развития механизмов государственно-частного партнерства. Проанализированы методологические подходы финансирования проектов государственно-частного партнерства в Украине с использованием инструментов институциональной, организационной и финансовой государственной поддержки, а также рекомендации по их практическому внедрению.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство (ГЧП), проектное финансирование, государственное регулирование, механизмы, подходы.*

Doroshenko S. Financial mechanisms of Public Private Partnership

This paper describes a substantiation of development of public-private partnership. The analysis of methodological approaches to funding public-private partnership in Ukraine, using the tools of the institutional, organizational and financial support of the state as well as recommendations for the practical implementation.

Key words: *Public Private Partnership (PPP), project finance, public governing, mechanisms, approaches.*

УДК 338.2:339.13:061.1ЄС

Є.О. Коваленко
кандидат наук з державного управління
Класичний приватний університет

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СПОЖИВЧОГО РИНКУ В КРАЇНАХ ЄВРОПИ

У статті досліджено особливості державного регулювання споживчого ринку в країнах Європи; визначено вплив органів державного управління, громадських організацій і професійних організацій підприємців європейських країн на розвиток споживчого ринку; розглянуто ринковий нагляд як важливий інструмент забезпечення виконання Директив Європейського Союзу.

***Ключові слова**: державне регулювання споживчого ринку, регулювання цін, цінова політика, кредитна політика, система ринкового нагляду, технічне регулювання.*

І. Вступ

Україна встановила приєднання до Європейського Союзу як свою довгострокову мету. Європейська інтеграція впливає на всі сектори політики. При цьому вплив, якого зазнає споживчий сектор, особливо помітний, тому що він має наслідки для торгівлі та вільного переміщення товарів і послуг.

Формування в Україні ринкового соціально орієнтованого господарства являє собою складну і масштабну проблему. Істотну економію часу, сил і засобів у процесі пошуку її рішень може дати використання досвіду розвинутих країн Європи. Повною мірою це належить і до практики державного регулювання споживчого ринку.

Розбудова європейської держави сьогодні не можлива без свідомого громадянства та реалізації прав людини, частиною яких є права споживача та проведення відповідної споживчої політики. Країни Європейського Союзу ефективно впроваджують стандарти безпеки та якості товарів і послуг, що є показниками добробуту населення. Тому досвід державного регулювання споживчого ринку в європейських країнах є надзвичайно цінним для України.

Питанням функціонування споживчого ринку та його регулювання присвячено праці багатьох вітчизняних і зарубіжних учених. Зокрема, проблеми аналізу процесів регулювання споживчого ринку розглядають такі вчені, як О. Азарян, В. Геєць, В. Герасимович, В. Данилова, Ф. Євдокимов, В. Ільяшенко, В. Лагутін, Л. Лігоненко, А. Мазаракі та ін. Проте дослідженню європейського досвіду державного регулювання споживчого ринку приділено недостатньо уваги.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати особливості державного регулювання споживчого ринку в країнах Європи; визначити вплив органів державного управління, громадських організацій і професійних організацій підприємців європейських країн на розвиток споживчого ринку; розглянути ринковий нагляд як важливий інструмент забезпечення виконання Директив Європейського Союзу.

ІІІ. Результати

Протягом десятиліть споживчі ринки країн Європи функціонують у рамках нормативно-законодавчих обмежень, державного і громадського контролю. Це забезпечує надзвичайно широкий вибір товарів і послуг, високий рівень їх якості, ефективний захист прав споживачів.

Однією з основних форм державного регулювання споживчого ринку є регулювання цін. Вивчення досвіду європейських держав засвідчує, що в країнах із розвинутою ринковою економікою органами державної влади вироблено чіткі принципи, методи і нормативи щодо встановлення цін. Крім прийняття стратегічних рішень, державні органи беруть на себе функцію встановлення цін на конкретні види товарів і послуг, які мають стратегічне значення для національної економіки.

Поряд із прямим встановленням і регулюванням цін, державні органи здійснюють і поточний контроль цінової ситуації на споживчих ринках. У цілому в розвинутих європейських країнах сфера контрольованого державою ціноутворення становить 10–30% загального обсягу продукції, що випускається. Причому мова йде не тільки про ціни на сировину, матеріали, енергоносії, а й товари першої необхідності, що реалізуються на споживчих ринках.

Розглянемо конкретний досвід ряду європейських країн із розвинутою ринковою економікою в питаннях регулювання цін.

Найбагатшим досвідом державного регулювання цін на споживчому ринку володіє Франція. Протягом майже 40 років (1947–1986 рр.) у країні існував жорсткий режим державного регулювання цін. В окремі роки держава блокувала зростання практично всіх цін. Із 70-х рр. XX ст. проводилася поступова лібералізація цін спочатку на про-

© Коваленко Є.О., 2013

мислову продукцію, а потім і на товари народного споживання. Проте звільнення цін здійснювалося досить обережно; у першу чергу в найбільш конкурентоспроможних галузях, потім у галузях, де через специфіку виробництва відсутні різкі стрибки цін і, нарешті, у галузях, що мають стабільний ринок, завдяки системі соціального забезпечення. На сьогодні у Франції з-під державного контролю виведено більше ніж 80% цін.

В Іспанії держава також активно здійснює регулювання цін. Однак і тут йде постійне скорочення списку товарів і послуг, ціни на які підпадають під державне регулювання. На сьогодні питома вага безпосередньо встановлюваних державою цін у загальній структурі споживчих цін становить близько 10%.

В європейських країнах наявне скорочення державного ціноутворення. Це пояснюється тим, що фахівці цих країн дійшли беззаперечного переконання, що широкомасштабний контроль за цінами робить ринок менш гнучким, стримує зростання виробництва, пригнічує конкуренцію й обмежує міжгалузевий перелив капіталів. Масштабне державне втручання у ціноутворення вважається припустимим тільки в умовах гострих криз, інфляційних сплесків. Але обмежене державне регулювання цін наявне практично в усіх країнах із розвинутою ринковою економікою.

Наприклад, у країнах Північної Європи (Швеція, Фінляндія) держава зберігає монополію на виногорілчані вироби, торгівлю ліками, стимулює імпорт вітамінізованих продуктів – овочів, фруктів, цитрусових. Торговельні підприємства, що організують продаж за соціально низькими цінами, отримують від держави пільгові довгострокові кредити.

Не менш значущим напрямом у сфері державного регулювання споживчого ринку є селективна кредитна політика. Вона спрямована на пожвавлення і стимулювання споживчого попиту населення, підтримку торговельних підприємств, що реалізують товари за соціально низькими цінами.

Таким чином, кредитну підтримку отримують як споживачі, так і продавці товарів народного споживання. Кредитна підтримка споживачів наявна у випадку придбання дорогих, але необхідних у побуті, товарів тривалого користування.

Комерційні банки в обмеженому обсязі займаються кредитуванням громадян, які мають низькі доходи. Тому держава встановлює знижені ставки кредитів населенню для придбання дорогих споживчих товарів. Наприклад, у Туреччині різниця у процентних ставках пільгових і звичайних кредитів становила 30% [1, с. 52].

Державне регулювання споживчого ринку в країнах Європи спрямоване на стимулювання попиту. Коли кредитних пільг недостатньо, можуть застосовуватися навіть заходи прямого субсидування споживачів у ланцюгах збільшення попиту.

У процесі державного регулювання споживчого ринку в європейських країнах широко застосовуються податкові методи. Цим шляхом регулюються обсяги споживання населенням різних товарів (за допомогою встановлення диференційованих ставок податків із продажів, акцизів); обсяги надходження різних товарів на споживчий ринок шляхом імпорту (зміна ставок митних тарифів і мит).

Податкові механізми регулювання відрізняються значною гнучкістю і різноманітністю. Податки з продажів, акцизи, імпортні мита постійно коригуються залежно від поточної кон'юнктури на споживчому ринку. Як правило, у більшості європейських країн товари першої необхідності оподатковуються найменшою мірою, а предмети розкоші, алкогольні та тютюнові вироби несуть на собі основне податкове навантаження. Таким чином, значущість і необхідність конкретного товару для населення враховується повною мірою. Наприклад, у Німеччині податок на автомобілі стимулює використання малолітражок. У більшості країн велика диференціація ставок ПДВ: як правило, встановлено три і більше ставки податку залежно від виду товару [1, с. 53].

Поряд із державними органами в європейських країнах великий вплив на споживачів ринку здійснюють різні громадські організації. Причому їх вплив постійно зростає. У більшості країн Європи створені великі національні організації споживачів, наприклад, Британська асоціація споживачів, яка об'єднує сотні тисяч громадян. Громадські організації у сфері захисту прав споживачів існують також в Австрії, Фінляндії, Угорщині.

Для взаємодії з настільки представницькими громадськими організаціями уряди європейських країн створили спеціальні державні структури. Наприклад, у Франції – Національний інститут споживачів.

Під впливом громадських організацій у країнах Європи вдосконалюється законодавство про торгівлю і послуги, права й обов'язки підприємців, що розробляють жорсткі стандарти безпеки, екологічності, якості товарів і послуг. Союзи споживачів проводять незалежну експертизу товарів і послуг, просвітницьку роботу серед населення, взаємодіють із законодавцями, фірмами-виробниками, проводять опитування громадської думки і споживчих переваг, видають довідкову та спеціалізовану літературу, надають громадянам необхідну юридичну допомогу. Базою для такої діяльності слугують експертні та дослідні інститути, лабораторії, навчальні центри, які створені й функціонують за рахунок коштів спілок споживачів.

Важливу роль у регулюванні споживчого ринку відіграють професійні організації підприємців. У переважній більшості розвинутих країн діють різні організації підприємців – союзи виробників, імпортерів, експортерів, оптових та роздрібних торгівців, ремісників тощо. Вони активно захищають права підприємців, які до них належать, відстоюють їх корпоративні інтереси. Єдине, що забороняє законодавство розвинутих країн корпоративним об'єднанням підприємців – це обмежувати конкуренцію, укладати договори про розділ ринків, узгодження цін і тарифів.

Органи державної влади розвинутих країн Європи уважно стежать за дотриманням правил чесної конкуренції, всіляко перешкоджаючи монополізму. Так, у Франції, у рамках антимонопольного законодавства, недобросовісна конкуренція і монополістична діяльність визначаються як обмеження виробництва дефіцитної продукції, відмова від укладання договору за наявності виробничих потужностей, нав'язування його умов, а також примусового асортименту. Неправомірними є угоди про розподіл ринку, обмеження доступу на нього інших учасників господарського обігу, завищення цін із метою отримання необґрунтовано монопольно високого прибутку або усунення конкурентів. На перший план тут виходить боротьба з неціновою конкуренцією. Отримавши монопольну владу, продавець може в певних межах підвищувати ціну продукту без ризику скорочення його продажу.

З інших питань підприємницькі об'єднання найтісніше контактують із державними структурами, законодавцями. У багатьох країнах підприємницькі об'єднання взяли на себе функції контролю за якістю товарів і послуг та дотримання технічних умов виробництва, професійної етики, правил добросовісної конкуренції; здійснюють видачу ліцензій на різні види діяльності.

Забезпечення виконання законодавства Європейського Союзу є обов'язком для держав – членів ЄС: ст. 10 Угоди про створення ЄС вимагає від держав – членів ЄС здійснювати всі необхідні заходи для забезпечення виконання своїх зобов'язань, що випливають з Угоди. Ринковий нагляд є важливим інструментом забезпечення виконання Директив нового підходу, зокрема, за допомогою заходів перевірки відповідності продукції чинним директивам, застосування заходів для приведення невідповідної продукції у відповідність до вимог, а також застосування санкцій у належних випадках [2, с. 12].

Система ринкового нагляду – невід'ємний складник інфраструктури технічного регулювання, що контролює безпечність продукції, існуючої на ринку Європейського Союзу. Існування уніфікованих національних систем ринкового нагляду держав – членів ЄС суттєво спрощує обмін товарами в рамках єдиного ринку [5, с. 14].

Таким чином, законодавство у сфері технічного регулювання базується на європейських директивах нового та глобального підходів. Воно доповнюється так званою тріадою директив щодо відповідальності за дефектну продукцію, загальну безпеку продукції та модульний підхід до оцінювання відповідності й маркування знаком СЕ. Існує багато директив так званого старого підходу до окремих видів продукції. Чинні спеціальні закони або урядові рішення про стандартизацію та сертифікацію, метрологію, контроль на ринку, акредитацію. Окремими законами й актами регулюється безпека харчової продукції та захист прав споживачів [4, с. 63].

Під технічним регулюванням мається на увазі система правового регулювання відносин у сфері встановлення, застосування та виконання обов'язкових вимог до продукції або пов'язаних із цим процесів, систем і послуг, персоналу й органів, а також перевірка їх дотримання шляхом оцінювання відповідності та/або ринковий нагляд [3, с. 116].

Нормативна база кожної з країн ЄС включає всі європейські стандарти (нині їх близько 18 тис.), ухвалені європейськими організаціями зі стандартизації CEN і CENELEC. Кожна країна приймає їх як національні. Незначну кількість становлять суто національні стандарти (від 2 до 30% від загальної кількості), які відображають специфіку економіки окремої країни. Стандарти є добровільними для застосування, деяка їх частина слугує доказовою базою відповідності вимогам європейських директив. Ці стандарти розробляються CEN і CENELEC за спеціальним мандатом Єврокомісії.

У більшості країн ЄС функції стандартизації, сертифікації, метрології, ринкового нагляду, акредитації, захисту прав споживачів розмежовано.

Так, в Австрії загальну координацію робіт здійснює Міністерство економіки, у сфері стандартизації діє Інститут стандартів, оцінюванням відповідності займаються незалежні органи сертифікації недержавної форми власності, а у сфері метрології діє державне бюро з метрології, ринковий нагляд за безпекою продукції здійснюють інспекції, підвідомчі відповідним міністерствам [4, с. 59].

Національним органом стандартизації в Німеччині є Інститут стандартів, у сфері метрології діє Німецький фізико-технологічний інститут, існує досить велика кількість органів з акредитації, які об'єднуються в Німецьку акредитаційну раду (це суттєва відмінність системи акредитації в Німеччині від європейських принципів); питання контролю безпеки на ринку та захисту прав споживачів належить до компетенції Міністерства сільського господарства та праці [4, с. 60].

У Франції загальну координацію діяльності щодо технічного регулювання та споживчої політики здійснює Міністерство економіки, фінансів і промисловості, у сфері стандартизації діє Асоціація стандартизації, сертифікацію здійснюють незалежні органи сертифікації продукції, у сфері метрології діє Національна метрологічна лабораторія, питаннями контролю на ринку займається Генеральний директорат боротьби з контрабандною та контрафактною продукцією, а захистом прав споживачів – широка мережа громадських організацій і третейських судів.

У Чехії, Латвії, Польщі й Угорщині загальну координацію робіт здійснює Міністерство економіки, у сфері стандартизації основними є відповідно Інститут стандартів (Чехія), Асоціація стандартизації (Латвія), Польський центр стандартизації (як асоціація), Угорський інститут стандартів. У сфері захисту прав споживачів у Латвії діє Центр захисту прав споживачів, у Польщі при Антимонопольному комітеті створено відповідні регіональні інспекції, в Угорщині захист прав споживачів здійснюється через мережу громадських організацій.

Як свідчить досвід країн Європи, держава може і повинна регулювати пропорції попиту та пропозиції на національному та регіональних споживчих ринках шляхом контролю за цінами, рівнем доходів громадян, обсягами надходження товарів, дотриманням свободи конкуренції, якістю і безпеки товарів шляхом податкових і кредитних важелів, варіюючи обсяги державних закупівель товарів і послуг.

Громадські організації споживачів активно здійснюють вплив на споживчий ринок, ініціюючи досконалість законодавства, яке регулює його розвиток, контролюючи якість товарів і послуг, борючись за права споживачів, ведучи роз'яснювальну та просвітницьку роботу серед населення.

Варто зазначити, що Директива про загальну безпеку продукції 2001/95/ЄС передбачає існування системи попередження про небезпечні для споживачів продукти – системи RAPEX, – яка забезпечує прискорений обмін інформацією між державами – членами ЄС та Європейською комісією. Система прискореного обміну інформацією вступає в дію, коли виявляється, що певна продукція становить серйозний і безпосередній ризик для здоров'я та безпеки споживачів.

Результати європейської практики державного регулювання споживчого ринку переконують у практичній придатності цього досвіду до вітчизняних умов. Найважливішою умовою має бути не сліпе копіювання заходів країн Європи щодо державного регулювання споживчого ринку, а прийняття їх основних принципів, а саме: обов'язку держави дбати про населення, активності та самоорганізації громадян, гнучкості та деідеологізованості всіх форм і видів регулювання.

IV. Висновки

Дослідження досвіду державного регулювання споживчого ринку в країнах Європи дало можливість визначити їх особливості. Виявлено, що однією з основних форм державного регулювання споживчого ринку європейських держав є регулювання цін. Як свідчить аналіз, у країнах Європи органами державної влади вироблено чіткі принци, методи і нормативи щодо встановлення цін. Не менш значущим напрямом у сфері державного регулювання споживчого ринку є селективна кредитна політика. Крім того, у процесі державного регулювання споживчого ринку в європейських країнах широко застосовуються податкові методи.

Встановлено, що поряд із державними органами в європейських країнах великий вплив на споживачів ринків здійснюють різні громадські організації та професійні організації підприємців.

Доведено, що система ринкового нагляду є невід'ємним складником інфраструктури технічного регулювання, що контролює безпечність продукції, поданої на ринку Європейського Союзу. З'ясовано, що законодавство у сфері технічного регулювання базується на європейських директивах нового та глобального підходів.

Список використаної літератури

1. Данилова В.А. Зарубежный опыт регулирования отраслей потребительского рынка / В.А. Данилова // Сервис в России и за рубежом. – Москва : Российский государственный университет туризма и сервиса. – 2009. – С. 50–56.
2. Захист прав споживачів в Європейському Союзі та Україні : аналітичний звіт. – К., 2007. – 36 с.
3. Основи споживчих знань : навчальний посібник для вищих навчальних закладів / С.А. Вегера, А.С. Єрохіна, К.О. Максименко, Н.В. Притульська, Р.Ю. Ханик-Посполітак ; за заг. ред. К.О. Максименко, О.В. Овчарук. – К. : К.І.С., 2008. – 192 с.
4. Політика адаптації національного законодавства у сфері технічного регулювання та споживчої політики до європейських вимог : Зелена книга / заг. кер. проекту Олександр Сафін. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України, 2006. – 98 с.
5. Ринковий нагляд в Україні: реформи на шляху до європейського ринку : документи з аналізу політики та планування інституційних змін / Міжнародний центр перспективних досліджень. – К., 2011. – 101 с.

Стаття надійшла до редакції 19.01.2013.

Коваленко Е.А. Особенности государственного регулирования потребительского рынка в странах Европы

В статье исследованы особенности государственного регулирования потребительского рынка в странах Европы; определено влияние органов государственного управления, общественных организаций и профессиональных организаций предпринимателей европейских стран на развитие потребительского рынка; рассмотрен рыночный надзор как важный инструмент обеспечения выполнения Директив Европейского Союза.

Ключевые слова: *государственное регулирование потребительского рынка, регулирование цен, ценовая политика, кредитная политика, система рыночного надзора, техническое регулирование.*

Kovalenko E. Features state regulation of consumer market in eastern Europe

In article the features of state regulation of the consumer market in Europe are researched; the influence of government, civic organizations and professional organizations entrepreneurs of European countries on the development of the consumer market is determined, market surveillance is considered as an important tool for ensuring the implementation of the European Union.

Key words: *state regulation of the consumer market, price controls, price policy, credit policy, market surveillance system, the technical regulations.*

УДК 351

Ю.М. Інковська
аспірант
Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ БРЕНДИНГУ ТЕРИТОРІЙ

У статті досліджено питання механізмів державного управління та механізмів формування і реалізації державної політики брендингу територій, зокрема. Визначено організаційний, економічний, політичний, соціальний, правовий механізми державної політики брендингу територій та детально розглянуто їх суть.

Ключові слова: *механізми державного управління; державна політика; брендинг територій; організаційний, економічний, політичний, соціальний, правовий механізми.*

І. Вступ

В умовах глобалізації державам усе частіше необхідно боротися за збереження своєї ідентичності, яка є невід'ємною частиною держави як актора світової політики. Необхідність нарощування конкурентних переваг у таких сферах діяльності держави, як економіка, зовнішня політика, соціокультурна політика зіштовхнулась із відсутністю єдиного стратегічного напряму розвитку держави. Актуальним є питання залучення в управлінський досвід української держави використання технологій формування бренда території. Вона передбачає активізацію діяльності держави у сферах туризму, експорту, населення, державного управління, культури й історичної спадщини, інвестицій та імміграції, що при детальному розгляді, охоплює майже всі складові процесу управління суспільством. Зазначимо, що всі елементи бренда території повинні підпорядковуватись одній меті, загальновизначеній місії держави.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – визначити сутність і складові механізму реалізації державної політики брендингу територій в Україні. Мета дослідження зумовлює такі завдання: з'ясувати походження теорії територіального брендингу; обґрунтувати визначення державної політики брендингу територій і розглянути його основні показники; визначити поняття механізму державного управління брендингу територій і детально дослідити кожен визначений механізм.

ІІІ. Результати

У контексті проблем брендингу держави працювали такі зарубіжні вчені, як: С. Анхольт, К. Асплунд, Т. Ахеліс, Т. Гед, Р. Говерс, К. Дінні, Т. Кромвель, С. Куріаку, Т. Міхан, Т. Мойланен, В. Олінс, О. Панкрухин, С. Райністо, М. Спірченко. У науковій літературі України питання брендингу територій розглянуто Д. Богушем, М. Бойко, С. Буряковим, Н. Качинською, Н. Котовою, В. Мирошниченко, Т. Нагорняк, М. Пилипак, А. Федорів. Нечітко визначено позицію того, хто саме повинен виконувати головну координаційну роль у процесі брендингу територій. На сучасному етапі тільки держава може вживати заходи, підпорядковані стратегічним національним інтересам. За допомогою державних механізмів може бути реалізована багатопланова та складна програма із формування та реалізації брендингу території.

Маркетингові технології стали застосовуватися у державній політиці порівняно нещодавно. Брендинг територій явище молоде та малодосліджене, знання про яке мають більшою мірою емпіричний характер. Передвістям брендингу територій є регіональний маркетинг, під яким розуміється сукупність політичних дій та кампаній, спрямованих на підвищення привабливості конкретного регіону з метою залучення туристів і інших цільових аудиторій (наприклад, інвесторів, компаній, що планують розмістити своє представництво в новому регіоні тощо). У рамках маркетингового підходу територія розглядається як комерційна пропозиція, в якій на перший план виходять економічні фактори.

На початку 90-х рр. XX ст. тематику маркетингу місць та брендингу місць розробляли Ф. Котлер, С. Райністо та ін. У 1996 році С. Анхольт вводить у науковий обіг поняття "територіальний брендинг" – сфера знань і практичної діяльності, мета якої – вимірювати, вибудовувати і управляти репутацією держав. Паралельно із фахівцем сфери маркетингу В. Олінсом С. Анхольт розробляє й описує основні механізми національного брендингу, а також починає консультувати уряди різних держав стосовно реалізації стратегії національного брендингу. Поява концепції територіального брендингу як технології із поліпшення репутації країни спричинило безліч критики з боку наукового співтовариства. Найголовнішим аргументом у

© Інковська Ю.М., 2013

наукових працях, присвячених проблематиці територіального брендингу, є той факт, що держава є комплексним концептом, і не можна проводити паралель між стратегією з побудови бренда продукту, з одного боку, і цілої держави з її унікальною історією, багатими традиціями і різноманітною культурою – з іншого [10, с. 17–18]. На нашу думку, ідея про те, що держава – це бренд, є метафоричною. У реальності держава – це комплексний конструкт, який неможливо "забрендувати" як товар. Тому, коли ми говоримо про брендинг територій, то розуміємо, що в основі цього складного терміна лежать дослідження, які дають змогу ідентифікувати цінності бренда держави, що позитивно впливають на імідж і створюють конкурентні переваги.

Дії уряду щодо покращення іміджу нашої держави на міжнародній арені є фрагментарними та нескоординованими. На сьогодні відсутнє визначення державної політики брендингу територій. Ми пропонуємо зосередити увагу на концепції брендингу територій С. Анхольта, оскільки її можна вважати однією з основних, на яку зорієнтована велика кількість дослідників та практиків. Учений розробив комплексний, диверсифікований підхід до брендингу територій та концепцію конкурентної ідентичності, подавши її у вигляді шестикутника, систему оцінювання результатів національного брендингу Anholt Nations Brand Index. Щорічний рейтинг формується на основі таких показників, як культура, туризм, експорт, державне управління, населення й інвестиції. Anholt Nation Brands Index (NBI) – це перший аналітичний рейтинг світових брендів держав, що вимірює могутність і привабливість бренда держави та розповідає, як споживачі інших держав уявляють характерні риси й особливості бренда. На думку С. Анхольта, бренд територій – це люди, що її представляють, взаємодія між бізнесом і владою, це товари, вироблені у державі, соціальна інфраструктура, інвестиційна привабливість, культурна спадщина та туризм.

Отже, державна політика брендингу території – це цілеспрямована діяльність держави, що направлена на розробку комплексної стратегії у сфері культури, туризму, експорту, державного управління, населення та інвестицій на основі ідентичності бренда. Джерелом ідентичності бренда є комплекс ідей, цінностей, характерних рис, культури, слів, образів, які в сукупності створюють у свідомості представників цільової аудиторії певні асоціації з державою-брендом.

Таким чином, основні орієнтири державної політики задані, але складність полягає у визначенні та запровадженні ефективних механізмів реалізації цієї політики. За визначенням Г. Одінцової, механізм управління – це засіб розв'язання суперечностей явища чи процесу, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй методів управління та спрямовані на досягнення визначеної мети [7, с. 13]. В. Бакуменко, В. Князєв та інші автори "Словника-довідника з державного управління" зазначають, що механізм державного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. Схема реального механізму державного управління містить цілі, рішення, впливи, дії, результати. Комплексний механізм державного управління вони визначають як систему політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління [2, с. 116–117].

За визначенням О. Коротич, кожний конкретний державний механізм управління являє собою сукупність взаємоузгоджених методів управління, через використання яких здійснюється практичний вплив держави на суспільну життєдіяльність людей для забезпечення досягнення конкретної мети, що сприятиме розвитку держави в обраному стратегічному напрямі із додержанням низки визначальних принципів. Відповідно до комплексу методів управління, що входять до складу конкретного механізму державного управління, їх поділяють на адміністративні (організаційно-розпорядчі), правові, економічні, соціально-психологічні, морально-етичні та комплексні механізми управління [4, с. 246].

О. Радченко зазначає, що механізм державного управління – це системна сукупності інституцій, структур, послідовних дій, форм, станів і процесів у державі як продукт організованої людської діяльності, що має на меті реалізацію інтересів і потреб людей та вирішення нагальних суспільно-політичних проблем за рахунок державного впливу й регулювання суспільної життєдіяльності на основі усталених суспільних цінностей, норм і правил; є формою реалізації функцій держави та має суб'єктом органи державного управління. Відповідно, класифікувати механізми державного управління можна за сферами життєдіяльності суспільства, функціональним призначенням, рівнем державного впливу, суб'єктом управління тощо [8, с. 68].

М. Круглов стверджує, що оскільки фактори державного управління можуть мати економічну, соціальну, організаційну, політичну і правову природу, то і комплексний механізм державного управління повинен

являти собою систему економічних, мотиваційних, організаційних, політичних і правових механізмів [6, с. 111].

Отже, під механізмом реалізації державної політики брендингу територій розуміємо сукупність засобів і методів впливу на функціонування та розвиток держави з метою досягнення цілей відповідної державної політики. Державна політика брендингу територій має включати певну структуру, законодавчу базу, ресурсне забезпечення, узгодження інтересів та бути орієнтованою на людей. Саме тому базовими елементами механізму державного управління брендингу територій, на наш погляд, є організаційний, правовий, економічний, політичний та соціальний елементи. Тому вважаємо за необхідне детальніше розглянути основні характеристики базових елементів механізму формування та реалізації державної політики брендингу територій.

Організаційний механізм державної політики брендингу територій передбачає наявність суб'єкта й об'єкта державного управління, їх цілі та фукції, методи управління та наявність організаційної структури. В українському суспільстві держава виступає ініціатором реформ, тому саме держава бере на себе функцію модератора цього процесу. І для того, щоб процес модерації здійснювався ефективно, необхідно визначити координатора державної політики брендингу територій. Ми пропонуємо створити Національну Раду з питань брендингу України, у склад якої входитимуть представники всіх суб'єктів державної політики: представники профільних міністерств, бізнесу, зацікавлених громадських організацій. Рада матиме спрямовуючий і координувальний характер. Із Національної ради обирається виконавчий комітет, що організовує роботу всіх задіяних структур. Виконавчий комітет працює за шістьма напрямами, що відповідають сферам державної політики брендингу територій, а саме: культура, туризм, експорт, державне управління, населення й інвестиції. В їх обов'язки також входить розробка проектів і нормативної бази у своїй сфері, координація та моніторинг процесу виконання прийнятих рішень. Виконавчий комітет виносить на розгляд Ради результати своєї роботи. Рада, у свою чергу, визначає наскільки розроблені проекти відповідають загальній стратегії державної політики брендингу територій. Це дасть можливість корегувати процеси прийняття рішень у зв'язку зі змінами або приєднуватись до проектів, що реалізуються, для уникнення дублювання.

О. Федорчак визначає правовий механізм як нормативно-правове забезпечення: закони та постанови Верховної Ради України, укази Президента, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, а також методичні рекомендації і інструкції [11]. Вони створюють правову базу для здійснення державної політики та визначають загальну спрямованість діяльності, основну мету та засоби її досягнення.

За замовленням Міністерства закордонних справ України з 2010 р. починається процес розробки бренда держави в рамках Державної цільової програми формування позитивного міжнародного іміджу України на період до 2011 р. [1]. Сформована програма так і не була реалізована, оскільки наслідком непрозорості прийняття рішення про формування бренда стала жорстка критика з боку громадськості. На нашу думку, програмі не вистачило проведення відкритого тендера для розробки концепції бренда чи загальнонаціонального конкурсу. Подальшій реалізації сприяло б використання організаційного механізму – Національної ради з питань брендингу територій, що матиме можливість законодавчо закріплювати прийняті рішення (правовий механізм) щодо шести основних сфер формування ідентичності бренда України.

Ефективність економічного механізму державного управління залежить від чіткого окреслення стратегічної мети, більш вузьких цілей стосовно об'єктів, напрямів державного впливу на економічні відносини, теоретичної концепції (моделі) економічного розвитку. Проблема захисту економічних інтересів національних виробників потребує від уряду запровадження певних обмежувальних засобів (підвищення ввізного мита, встановлення імпортних квот, введення різних видів нетарифних бар'єрів), а також надання державної підтримки національному виробнику в різних формах (пільгові кредити, державні закупівлі за регульованими цінами й ін.). Багато важить політика державної підтримки розвитку малого бізнесу й антимонопольне законодавство, заохочування та координація вільної конкуренції в галузях [3, с. 68]. Отже, держава повинна стати координатором, регулятором економічних відносин, арбітром у розв'язанні суперечностей, що сприятиме досягненню стратегічної мети у державній політиці брендингу територій.

Соціальний механізм державного управління є важливим засобом управління і перетворення суспільних відносин, що виконує функцію узгодження загальнодержавних інтересів та задоволення потреб людини, створює умови для самореалізації особистості в суспільстві. Показником ефективності дії соціального механізму є своєчасне виявлення соціальних загроз і небезпек у суспільстві, підвищення рівня життя та економічного добробуту населення, реформування системи соціального захисту відповідно до норм європейських соціальних стандартів,

зростання довіри громадян до державних органів управління [5, с. 149–155].

Соціальний механізм державного управління передбачає забезпечення здоров'я і довголіття, освіченості й інформованості населення, доступності ресурсів, потрібних для забезпечення гідного рівня життя, участі у суспільному житті. Державна політика брендингу територій повинна забезпечити певні заходи та стратегії, які б гарантували соціальний захист і безпеку населення.

Роль політичних механізмів у державному управлінні зростає, оскільки вони є засобом реалізації державної політики та її конкретних завдань. Політичні механізми регулюють, регламентують і характеризують рівень відображення соціально-економічних інтересів усіх суб'єктів суспільного розвитку. Вони справляють прямий вплив на суспільну свідомість і формують громадську думку, та є опосередкованим інститутом громадських зв'язків соціально-економічних процесів; об'єднують осіб навколо єдиної мети: політичні партії, церкви, профспілки тощо.

У своєму дослідженні В. Солових розглядає політику-сферу (галузь суспільної системи, де відбувається конкурентна боротьба між політичними силами за право визнання спільнотою їхньої програми як засадничої для розбудови та розвитку цього суспільства) та політику-дію (галузь суспільного буття, де здійснюється реалізація концепції, програми дій певної людини чи групи людей щодо розвитку і розбудови суспільства). Оскільки тема дослідження не передбачає розгляду питань конкурентної боротьби за владу, то ми схильні розглядати державну політику брендингу територій як політику-дію [9].

Отже, політичний механізм державного управління державної політики брендингу територій можна визначити як діяльність суб'єктів державної політики щодо управління сферами культури, туризму, експорту, державного управління, населення та інвестицій, за допомогою реалізації управлінських процедур: розробка, прийняття та реалізація рішень, аналіз та оцінювання результатів, зворотний зв'язок на основі дотримання принципів відповідальності, легітимності, законності, гласності, відкритості, науковості тощо.

На нашу думку, відсутність мотиваційного механізму цілком замінить включення до політичного механізму такої складової, як політична воля. Брак політичної волі призводить до політичної акрасії – пасивної, безвідповідальної, капітулянтської поведінки владних суб'єктів. В українській політиці спостерігається дефіцит "доброї" раціональної волі з боку владної еліти, що є значною перепоною для впровадження державної політики брендингу територій.

IV. Висновки

Отже, державна політика брендингу території – це спрямована на досягнення певних цілей діяльність держави шляхом впливу на такі показники, як: культура, туризм, експорт, державне управління, населення й інвестиції культури. Вплив на них повинен здійснюватись шляхом використання відповідних методів, ресурсів і механізмів державного управління. Під механізмом реалізації державної політики брендингу територій розуміємо сукупність засобів і методів впливу на функціонування та розвиток держави з метою досягнення цілей відповідної державної політики. Загальною метою є формування ідентичності держави, що створить конкурентні переваги на внутрішній та міжнародній арені. Основними складовими відповідного механізму формування та реалізації державної політики брендингу територій є організаційний, правовий, економічний, соціальний і політичний елементи.

Організаційний механізм передбачає виділення суб'єкта й об'єкта державного управління, їх цілей, функцій та визначення організаційних структур. Правовий механізм визначає нормативно-правове забезпечення формування та реалізації державної політики брендингу територій. Соціальний механізм у здійсненні державної політики брендингу територій дасть змогу зорієнтувати кожну особистість на гармонізацію суспільних відносин, підвищить репутацію населення України в очах міжнародної спільноти, їх освіченість, відкритість та дружелюбність. Економічний механізм розглядає питання сфери економіки держави: захист національних виробників, конкурентоспроможність підприємств, нормалізація торгових відносин з іншими державами, розвиток малого бізнесу, зниження інфляції тощо. Важливо, що всі заходи, котрі застосовує економічний механізм, підпорядковані єдиній меті – формування позитивного образу в очах українців та міжнародної спільноти. Політичний механізм державного управління державної політики брендингу територій – діяльність суб'єктів державної політики щодо управління сферами культури, туризму, експорту, державного управління, населення й інвестицій, за допомогою реалізації управлінських процедур.

Список використаної літератури

1. Державна цільова програма формування позитивного міжнародного іміджу України на період до 2011 р. : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 червня 2009 р. № 554.
2. Державне управління : словник-довідник / [за заг. ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменка]. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
3. Економічна політика : навч. посіб. / [О.О. Бєляєв (кер. кол. авт.), А.С. Бебе-

ло, М.І. Диба та ін.]. – К. : КНЕУ, 2004. – 287 с.
4. Коротич О.Б. Методологічні засади державного управління регіональним розвитком / О.Б. Коротич // Теорія та практика державного управління. – Х. : Видво ХарРІ НАДУ "Магістр", 2005. – Вип. 3 (12). – 316 с.
5. Кравченко Т.В. Соціальний механізм державного управління ризиками в суспільстві / Т.В. Кравченко // Держава та регіони. – 2011. – № 1. – 266 с.
6. Круглов М.М. Стратегическое управление компанией : учеб. для вузов / М.М. Круглов. – М. : Рус. деловая литра, 1998. – 356 с.
7. Одінцова Г.С. Теорія і історія державного управління : опорний конспект лекцій і методичні вказівки до проведення практичних занять / Г.С. Одінцова, Н.М. Мельтюхова. – Х. : УАДУ (ХФ), 2001. – 136 с.
8. Радченко О.В. Категорія "механізм" у системі державного управління / О.В. Радченко // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2009. – № 3. – С. 64–69.
9. Солових В.П. Політико-адміністративні відносини в контексті сучасної державно-управлінської парадигми : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 / В.П. Солових ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х., 2012. – 31 с.
10. Тюкаркина О.М. Роль национального брендинга при формировании внешнеполитического имиджа современной России : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. полит. наук : спец. 23.00.02 / О.М. Тюкаркина. – М. : 2012. – 23 с.
11. Федорчак О.В. Класифікація механізмів державного управління [Електронний ресурс] / О.В. Федорчак // Демократичне врядування. – 2008. – № 1 . – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf.

Стаття надійшла до редакції 21.02.2013.

Инковская Ю.М. Механизмы государственной политики брендинга территорий

В статье ссследован вопрос механизмов государственного управления и механизмов формирования и реализации государственной политики брендинга территорий, в частности. Определены организационный, экономический, политический, социальный, правовой механизмы государственной политики брендинга территорий и детально рассмотрена их суть.

Ключевые слова: *механизмы государственного управления; государственная политика; брендинг территорий; организационный, экономический, политический, социальный, правовой механизмы.*

Incovskaya Yu. Mechanisms of public policy of territorial branding

The question of the mechanisms of governance and mechanisms of formation and implementation of public policy branding was discovered. Defined organizational, economic, political, social, legal mechanisms of public policy

Key words: *mechanisms of public administration; public policy; branding; organizational, economic, political, social, legal mechanisms.*

УДК 331.5.024.5

А.В. Іванченко
аспірант
Класичний приватний університет

ОЦІНЮВАННЯ ДІЇ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ

У статті оцінено результати дії механізмів державного регулювання зайнятості населення в Україні, проаналізовано тенденції ринку праці за останнє десятиріччя, виявлено основні вади державного регулювання зайнятості населення.

Ключові слова: *ринок праці, правове забезпечення, соціально-трудові відносини, організаційна інфраструктура ринку праці, інформаційно-аналітична система служби зайнятості, фінансово-економічні важелі.*

І. Вступ

Політика зайнятості в Україні спрямована на допомогу особам, які втратили роботу й особам, котрі перебувають під загрозою звільнення з промислових підприємств. Питання ж найбільш цінної з людської точки зору довгочасної економічної віддачі частини трудового потенціалу залишається невирішеним. Політика зайнятості повинна бути підпорядкована головному стратегічному завданню – надання кожному працездатному члену суспільства не роботи взагалі, а можливості найбільшою мірою розвинути і реалізувати свій потенціал, отримуючи при цьому гідну винагороду за свою працю.

Проблемам державного регулювання зайнятості населення приділено значну увагу, зокрема: аналізу сутності, формам (активним, пасивним), функціям державного регулювання. Різноманітні аспекти цих проблем розглянуто такими вітчизняними науковцями, як: В.С. Васильченко, О.В. Волкова, О.В. Вороненко, С.С. Гринкевич, В.М. Крижановський, В.Л. Міненко, В.В. Онікієнко, І.О. Смолярчук, В.Г. Федоренко та ін. Проте, певні аспекти цієї багатогранної проблеми ще недостатньо вивчені. Йдеться, зокрема, про закономірності функціонування, методи (засоби, інструменти) регулювання, їх зміст, взаємозв'язок. Більш глибокого теоретичного аналізу потребує механізм забезпечення збалансованості та послідовності застосування різноманітних засобів державного регулювання зайнятості.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – оцінити результати дії механізмів державного регулювання зайнятості населення в Україні протягом 2005–2011 рр. Досягнення вищезазначеної мети зумовлено виконанням таких завдань:

– проаналізувати основні тенденції ринку праці України за період 2005–2011 рр.;
– виявити переваги і недоліки дії механізмів державного регулювання на зайнятість населення.

ІІІ. Результати

Аналіз основних тенденцій ринку праці України протягом 2005–2011 рр. виявив як позитивні, так і негативні результати його розвитку. До позитивних можна віднести: зменшення до 34,5% питомої ваги вивільнених у зв'язку із реорганізацією, ліквідацією виробництва, скороченням чисельності підприємств, установ та організацій, що у 2009 р. становила майже половину всіх безробітних; скорочення середньої тривалості зареєстрованого безробіття у 2011 р. до 5 місяців проти 6 місяців у 2005 р.; укомплектування протягом 2011 р. у цілому Україною 756,0 тис. вакансій, що на 10,2% більше ніж у попередньому році; скорочення рівня безробіття (за методологією МОП) серед молоді віком 25–29 років із 9,9% у 2010 р. до 9,2% у 2011 р.; залучення у 2011 р. до професійного навчання 106,8 тис. безробітних осіб, що на 6,8 тис. осіб більше, ніж у 2010 р.; зростання рівня зайнятості сільського населення віком 15–70 років до 63,0% у 2011 р. Серед негативних тенденцій відзначимо: зростання у 2011 р. рівня безробіття населення віком 15–70 років, визначеного за методологією Міжнародної організації праці, порівняно з 2005 р. з 7,2 до 7,9% економічно активного населення (табл. 1).

Також негативними ознаками розвитку ринку праці України за останні сім років є такі: зменшення у 2011 р. у цілому по країні кількості економічно активного населення віком 15–70 років, що пов'язано з несприятливою демографічною ситуацією в країні, однак при цьому спостерігалося зростання рівня економічної активності населення; набуття найбільшого поширення серед зайнятого населення професій, що належать до найпростіших у сільському господарстві та подібних галузях, професій продавців і демонстраторів, водіїв та робітників з обслуго-

© Іванченко А.В., 2013

вування пересувної техніки й установок, працівників, що надають персональні та захисні послуги, робітників металургійних і машинобудівних професій; у 2011 р. робочі місця залишили 85,5% середньооблікової кількості штатних працівників унаслідок плинності кадрів; кількість вакансій, заявлених роботодавцями у 2011 р., становила 1,2 млн і, порівняно з 2010 р., практично не змінилась; пропонування мінімальної заробітної плати майже у третині вакансій, поданих роботодавцями; обмежені можливості щодо працевлаштування серед незайнятих громадян, які перебували на обліку в 2011 р., унаслідок наявності лише середньої освіти, відсутності у більшості безробітних, що мають професійну освіту, необхідних умінь, навичок, а також досвіду роботи; невідповідність попиту і пропозиції на ринку праці у професійно-кваліфікаційному розрізі; зростання зайнятості населення за рахунок чоловіків; найнижчий рівень оплати праці у працівників сільського господарства; у середньому по країні станом на кінець 2011 р. на одне вільне робоче місце серед працівників сільського господарства претендувало 43 особи, у сільській місцевості нестача вакансій спостерігалася за всіма основними класами професій.

Таблиця 1

Динаміка зайнятості населення і безробіття в Україні у 2005–2011 рр. [6]

Роки	Економічно активне населення							
	зайняте населення				безробітне населення (за методологією МОП)			
	у віці 15–70 років		працездатного віку		у віці 15–70 років		працездатного віку	
	у середньому, тис. осіб	у % до населення відповідної вікової групи	у середньому, тис. осіб	у % до населення відповідної вікової групи	у середньому, тис. осіб	у % до економічно активного населення відповідної вікової групи	у середньому, тис. осіб	у % до економічно активного населення відповідної вікової групи
2005	20 680,0	57,7	18 886,5	65,4	1 600,8	7,2	1 595,2	7,8
2006	20 730,4	57,9	19 032,2	65,9	1 515,0	6,8	1 513,7	7,4
2007	20 904,7	58,7	19 189,5	66,7	1 417,6	6,4	1 416,7	6,9
2008	20 972,3	59,3	19 251,7	67,3	1 425,1	6,4	1 424,0	6,9
2009	20 191,5	57,7	18 365,0	64,7	1 958,8	8,8	1 956,6	9,6
2010	20 266,0	58,5	18 436,5	65,6	1 785,6	8,1	1 784,2	8,8
2011	20 324,2	59,2	18 516,2	66,5	1 732,7	7,9	1 731,7	8,6

Такі результати пов'язані з певною дією механізмів державного регулювання зайнятості населення, серед яких нами виділено правовий, адміністративно-організаційний та економічний механізми. Правове забезпечення є одним з основних напрямів забезпечення державного регулювання зайнятості, а головним державним документом правового забезпечення є Конституція України. У Конституції України викладено права на працю і соціальний захист громадян України й іноземців, які проживають в Україні [1]. На державному рівні соціально-трудові відносини регламентуються міжнародними договорами, які ратифіковані в Україні, Конституцією і законами України, указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України, низкою нормативно-правових актів.

Кодекс законів про працю (КЗпП) в Україні вперше було прийнято наприкінці 1922 р. Так, чинний КЗпП повністю відтворив Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про працю, що були затверджені Верховною Радою СРСР 15 липня 1970 р. й введені в дію з 1 січня 1971 р. По-перше, одразу впадає в очі істотний недолік понятійного апарату чинного кодексу. По-друге, у КЗпП містяться правові норми, що не відповідають Конституції України. По-третє, у чинному кодексі поняттю трудового договору та його змісту відведено небагато норм. Не вказано законодавцем, які є істотні (обов'язкові) умови такого договору.

Нині у Верховній Раді України зареєстрований законопроект Трудового кодексу від 04.12.2007 р. № 1108, у якого є перспективи бути прийнятим. Проект Трудового кодексу є прогресивним. Зокрема, у ньому передбачені такі важливі норми, як заборона дискримінації у сфері праці залежно від підозри чи наявності захворювання на ВІЛ-СНІД, за мовними ознаками, заборона сексуальних домагань тощо (ч. 1 ст. 4). Проектом визнані нормативні акти роботодавця як джерела трудового права. Вперше нормативним актом (ч. 5 ст. 20) встановлюється можливість залучення до трудових відносин малолітніх – осіб до 14 років.

Незважаючи на зазначені переваги проекту Трудового кодексу, він містить і деякі недоліки. Проектом кодексу встановлений пріоритет укладення трудового договору на невизначений строк [5]. Аналіз Міжнародного центру перспективних досліджень свідчить: проект Трудового кодексу, у разі його прийняття в нинішній редакції, не усуне основну проблему в сфері праці – неврівноваженість прав та обов'язків між найманим працівником і роботодавцем. Зокрема, він містить положення, що можуть суттєво обмежити права профспілок, ускладнити процедуру прийняття рішень під час розгляду трудових спорів Комісіями з трудових спорів

і уможливити заміну трудового або колективного договору актами роботодавця.

Проект Трудового кодексу покликаний лібералізувати трудові відносини та зробити їх сприятливішими для роботодавців. Проте, попри гучні заяви урядовців, він зберігає незмінну з радянських часів суть державного регулювання трудових відносин і містить лише низку поверхових змін, що не здатні забезпечити збалансування інтересів найманих працівників і роботодавців [4]. Усе це свідчить, що попри наявні у ньому прогресивні засади Проект кодексу потребує подальшого доопрацювання. Законотворці повинні віднайти баланс інтересів працівників і роботодавців та, виходячи з нього, прийняти відповідні норми. Однак, при цьому наймані працівники як сторона, що перебуває у більш невигідних умовах на ринку праці, повинні бути захищені від незаконних і несправедливих дій роботодавця [5].

Верховною Радою України 13 червня 2012 р. прийнято нову редакцію Закону України "Про зайнятість населення" [2], яка, на думку фахівців, сприятиме вирішенню складних проблем сфери зайнятості та ринку праці. У документі є позитивні нововведення – усунення дискримінації за віковою ознакою при працевлаштуванні, можливості для поліпшення професійних навичок молоді та працівників старшого віку тощо.

Закон не може не викликати невдоволення агентств з підбору персоналу, оскільки їм доведеться змінювати свої підходи до ведення бізнесу. Разом із тим, такі нововведення проголосили важливі гарантії прав для осіб, які перебувають у пошуку роботи. Закон про зайнятість вводить жорсткі правила гри для посередників із працевлаштування – обов'язковий облік посередників у Мінсоцполітики, ліцензування діяльності з працевлаштування за кордоном, дозвільний порядок надання аутсорсингових послуг, запровадження обов'язкового звіту про чисельність працевлаштованих осіб.

Ще одне нововведення спричинило хвилю обурення, особливо з боку профспілок. Закон покликаний змінити підпорядкування Фонду страхування на випадок безробіття. На сьогодні фонд є солідарним органом – його керівництво здійснюють роботодавці, держава і власне застраховані особи – по 15 представників. Зараз запропоновано зменшити кількість представників до п'яти і фактично підпорядкувати фонд міністру соціальної політики [3].

Неефективність правового забезпечення державного регулювання зайнятості населення полягає у: 1) застарілих нормах трудового законодавства, значній кількості підзаконних нормативних актів, які подекуди суперечать Конституції й іншим законам України; 2) слабкій системі правозастосування (необов'язковість чи селективність виконання законодавства); 3) можливості використання роботодавцями неформальних, або напівформальних засобів щодо мінімізації витрат на найм робочої сили, а саме: більш жорстких умов зайнятості для надлишкових працівників, зниження оплати праці працівників нижче ніж альтернативна величина на ринку праці, впровадження практики строкових трудових договорів, неформальної зайнятості.

Організаційна інфраструктура ринку праці, яка є однією зі складових адміністративно-організаційного механізму державного регулювання зайнятості, являє собою мережу державних і недержавних установ, що сприяють пошуку роботи для тих, хто її втратив із різних причин. Державна служба зайнятості України (далі – ДСЗУ) складається з Центру зайнятості Міністерства соціальної політики України, центру зайнятості Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міжрайонних, міських і районних у місті центрів зайнятості, а також центрів професійної орієнтації, навчальних закладів професійної підготовки незайнятого населення, інформаційно-обчислювальних центрів, територіальних та спеціалізованих бюро зайнятості, центрів трудової реабілітації населення.

Починаючи з 2000 р., усі центри зайнятості України базового рівня при наданні послуг шукачам роботи і роботодавцям користуються Єдиною технологією обслуговування незайнятого населення, а з 2007 р. – Єдиною технологією надання соціальних послуг, які продемонстрували високу ефективність і набули визнання широкого загалу спеціалістів центрів зайнятості, зарубіжних фахівців.

Чинна організаційна структура управління ринком праці є такою, що розрахована на поточне регулювання ситуацій на ринку праці, і не включає підрозділи, які відповідали б за прогнозування стану ринку праці та стратегічне планування, аналіз і контроль досягнення таких планів, їх поточне коректування, вивчення регіональних диспропорцій на ринку праці та формування політики трудової міжрегіональної міграції та міграцій "село – місто".

Єдина інформаційно-аналітична система Служби зайнятості України об'єднує центри зайнятості по всій Україні та забезпечує інформаційну підтримку всіх її функцій. Однак, система в режимі спілкування з її користувачами, тобто, як правило, незайнятим населенням, не надає інформації про наявні вакансії у розрізі підприємств, організацій, установ. Відсутність або недоступність для користувачів інформаційної бази даних щодо потреб підприємств у кадрах знижує її практичну цінність і змушує незайнятих по-

стійно звертатися до районних служб зайнятості, витрачаючи час і кошти. Існує значна розбіжність між кількістю резюме та чисельністю громадян, які шукають роботу через ДСЗУ.

ДСЗУ недостатньо виконує функції з перепідготовки незайнятих громадян з метою їх подальшого працевлаштування, системно не співпрацює з недержавними операторами ринку зайнятості, підтримує утриманські настрої у значної кількості осіб, які перебувають на обліку в ДСЗУ.

Фінансове забезпечення управління ресурсами праці здійснюється за рахунок бюджетних коштів, коштів підприємств і окремих громадян, коштів від пожертвувань та за рахунок технічної допомоги Ради Європи. Крім того, державні програми зайнятості населення і регіональні програми фінансуються за рахунок коштів підприємств для створення робочих місць. Приватні й колективні підприємства та фірми втілюють новітні технології, сучасне устаткування, підвищують кваліфікацію своїх кадрів, навчають і перенавчають їх новим професіям і спеціальностям за рахунок власних прибутків. Державні підприємства роблять те саме з двох джерел: Державного бюджету і власного прибутку, отриманого за рахунок виробничої та комерційної діяльності.

До недоліків використання фінансово-економічних важелів державного регулювання зайнятості в Україні можна віднести:

– переорієнтацію інвестиційних потоків зі сфери промислового виробництва у сферу фінансових послуг та послуг, пов'язаних з операціями з нерухомим майном, попри позитивну протягом 2002–2011 рр. динаміку обсягу інвестицій в основний капітал і витрат на технологічні інновації відбулося збільшення рівня зношеності основних засобів у промисловості. Частка бюджетних видатків на формування людського капіталу або зростала за рахунок плати споживачів відповідних послуг (зокрема, на освіту), або залишалася майже на незмінному рівні (видатки на охорону здоров'я);
– штучне стримування заробітної плати, що призвело до того, що нині витрати на заробітну плату в Україні в розрахунку на одиницю валового національного продукту майже вдвічі нижчі, ніж у країнах з розвинутою економікою (табл. 2).

Таблиця 2

Динаміка витрат на заробітну плату відносно ВВП України і європейських країн у 2005–2011 рр.

Показники	Країни	Роки						
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ВВП (млн дол. США за паритетом купівельної спроможності 2005 р.)*	Україна	263 007	282 333	304 755	311 777	265 763	277 029	262 730
	Велика Британія	1 984 838	2 036 453	2 110 430	2 090 004	2 006 938	2 013 049	2 058 542
	Німеччина	2 565 971	2 660 912	2 747 898	2 777 664	2 635 252	2 744 819	2 827 957
	Франція	12 623 000	12 958 500	13 206 400	13 161 900	12 757 900	13 063 000	13 299 100
Середня заробітна плата (дол. США)*	Україна	159,6	206,2	267,5	342,9	244,6	282,2	332,0
	Велика Британія	4007,4	4193,9	4805,6	4561,2	3930,4	5118,8	5231,4
	Німеччина	3154,8	3224,8	3578,6	3927,9	3703	4020,0	3350,0
	Франція	3217,4	3358,3	3767,8	4143	4001,2	5212,6	4194,2
Кількість зайнятого населення (у середньому за рік; млн)**	Україна	20,7	20,7	20,9	21,0	20,2	20,3	20,3
	Велика Британія	28,8	29,0	29,2	29,4	29,0	29,0	29,2
	Німеччина	36,4	37,2	38,0	38,5	38,5	38,7	39,7
	Франція	25,7	25,9	26,3	26,9	26,6	26,7	26,8
Витрати на заробітну плату / ВВП***	Україна	0,01256	0,01512	0,01835	0,02310	0,01859	0,02068	0,02565
	Велика Британія	0,05815	0,05972	0,06649	0,06416	0,05679	0,07374	0,07421
	Німеччина	0,04475	0,04508	0,04949	0,05444	0,05410	0,05668	0,04703
	Франція	0,00655	0,00671	0,00750	0,00847	0,00834	0,01065	0,00845

Примітки: *з використанням [7, с. 539–540; 551–552]; ** з використанням [8, с. 236–237]; *** розраховано автором.

Це спричиняє збереження прихованого безробіття та нерегламентованої зайнятості, загострює проблему відпливу кваліфікованої робочої сили за кордон, не сприяє зацікавленості працівників у досягненні високих кінцевих результатів праці. Розмір допомоги у зв'язку з безробіттям є меншим, ніж 50% середньої заробітної плати і не забезпечує мінімальних фізіологічних потреб людини. Українська система оподаткування є однією з найбільш обтяжливих у світі, висока частка розмірів зборів до фондів соціального й пенсійного страхування змушує роботодавців виплачувати заробітну плату в конвертах, що не дає змоги вийти заробітній платі з тіні. Недосконалість процесу формування й використання кредитних ресурсів негативно впливає на стан вітчизняного ринку праці, зайнятість, суттєво обмежує фінансові можливості підприємців як товаровиробників.

IV. Висновки

За останні сім років ринок праці України зазнав таких позитивних змін, як скорочення середньої тривалості зареєстрованого безробіття, скорочення рівня безробіття серед молоді, зростання рівня зайнятості сільського населення. З іншого боку, відзначалося

зростання рівня безробіття, набуття найбільшого поширення серед зайнятого населення найпростіших професій; високі показники плинності кадрів; незначне збільшення кількості вакансій; пропонування мінімальної заробітної плати майже у третині вакансій; обмежене працевлаштування серед незайнятих громадян через наявність лише середньої освіти; невідповідність попиту і пропозиції на ринку праці; високі показники безробіття і нестача вакансій у сільській місцевості.

Державою здійснено великий обсяг роботи з удосконалення механізмів державного регулювання зайнятості населення, а саме: сформовано нормативно-правову базу, налагоджено систему функціонування Державної служби зайнятості з використанням передових технологій надання соціальних послуг, здійснено реформи бюджетної та податкової систем. Однак, серед вад дії механізмів державного регулювання зайнятості населення слід виділити: застарілі норми трудового законодавства, слабку систему правозастосування; відсутність прогнозування та стратегічного планування ринку праці, недосконаліть інформаційної системи Служби зайнятості України; недостатні обсяги перепідготовки незайнятих громадян, підтримку утриманських настроїв безробітних. До недоліків використання фінансово-економічних важелів державного регулювання зайнятості в Україні можна віднести: недостатнє інвестиційне забезпечення розвитку ринку праці, низький рівень заробітної плати і допомоги по безробіттю, високу частку розмірів зборів до фондів соціального й пенсійного страхування, недосконаліть процесу формування й використання кредитних ресурсів.

Список використаної літератури

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (редакція діє з 04.02.2011 р.) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про зайнятість населення : Закон України від 1 березня 1991 р. № 803-XII. Редакція від 13.06.2012 р., підстава 4719-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/803-12.
3. Бистрицька О. Турботу про безробітних звели до перекроювання ринку “під себе” [Електронний ресурс] / Олена Бистрицька. – Режим доступу: http://news.finance.ua/ua/~/2/0/all/2012/07/18/283769.
4. Кіщенко С. Реформа трудового законодавства. Міжнародний центр перспективних досліджень / Сергій Кіщенко. – К. : Оптима, 2011. – 18 с.
5. Обертинська А. Новий Трудовий кодекс – крок у майбутнє чи у минуле? [Електронний ресурс] / Анастасія Обертинська. – Режим доступу: http://www.salary.net.ua/news/118-news12032011.html.
6. Статистичний збірник “Ринок праці України – 2011” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dcz.gov.ua/control/uk/statdatacatalog/list;jsessionid=131DB 10939549155B604594A4878EEFB.
7. Статистичний щорічник України за 2011 рік / за ред. О.Г. Осауленка. – К. : Август Трейд, 2012. – 559 с.
8. Україна у цифрах у 2011 році / за ред. О.Г. Осауленка. – К. : Август Трейд, 2012. – 559 с.

Стаття надійшла до редакції 19.02.2012.

Иванченко А.В. Оценка результатов действия механизмов государственного регулирования занятости населения в Украине

В статье дана оценка результатам действия механизмов государственного регулирования занятости населения в Украине, проанализированы тенденции рынка труда за последнее десятилетие, выявлены основные недостатки государственного регулирования занятости населения.

Ключевые слова: *рынок труда, правовое обеспечение, социально-трудовые отношения, организационная инфраструктура рынка труда, информационно-аналитическая система службы занятости, финансово-экономические рычаги.*

Ivanchenco A. The estimation of mechanisms of state adjusting to the employment of population in Ukraine

The estimation to the results of action to mechanisms of the state adjusting to employment of population in Ukraine is given, the market tendencies of labour for the last decade are analyzed, the basic lacks of the state adjusting to employment of population are exposed.

For the last seven years a labour-market Ukraine tested the such positive changes as abbreviation of middle duration of the registered unemployment, abbreviation of unemployment rate among young people, growth of level of employment of rural population. However, from other side, growth of unemployment rate, acquisition of most distribution among the concerned population of the simplest professions was marked; high indexes of fluidity of shots; insignificant increase of amount of vacancies; suggestion of minimum wage; limited employment opportunities from the presence of only

secondary education; disparity of demand and supply at the market of labour; high indexes of unemployment and shortage of vacancies in rural locality.

By the state the large volume of work is carried out from the improvement of mechanisms of the state adjusting of employment of population. A normative-legal base is formed, the system of functioning of Government service of employment is put right with the use of front-rank technologies of grant of social services, reforms are carried out of budgetary and tax the systems. It is necessary to select to the lacks of action of mechanisms of the state adjusting of employment of population: out-of-date norms of labour legislation, weak system of pravozastosouvannya; absence of prognostication and strategic planning of labour-market, imperfection of the informative system of Service of employment of Ukraine; insufficient volumes of retraining of unoccupied citizens, support of parasitic moods unemployed. The lacks of the use of finansovo-economichnih levers of the state adjusting of employment in Ukraine are: insufficient investment providing of market development of labour, low wage level and doles, high particle of collections in the funds of social and pension security, imperfection of process of forming and use of credit resources.

Key words: *labour-market, legal providing, social-labour relations, organizational infrastructure of labour-market, informative system of service of employment, economic instruments.*

УДК 332.363

Л.М. Макєєва
аспірант
Класичний приватний університет

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЯКІСНОГО СТАНУ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

У статті висвітлено проблеми щодо погіршення якісного стану земель сільськогосподарського призначення та забезпечення їх ефективного використання і охорони. Обґрунтовано необхідність розробки державних заходів ефективного використання продуктивних земель та збереження якості природного середовища.

Ключові слова: *якісний стан земель, державне управління земельними ресурсами, землі сільськогосподарського призначення, земельна реформа, ефективне та раціональне використання земель.*

І. Вступ

Здійснення земельної реформи в Україні не змогло розв'язати надзвичайно важливої проблеми забезпечення ефективного використання і охорони земельних ресурсів України. Сучасний етап розвитку сільського господарства України, запровадження приватної власності на землю та нових форм господарювання характеризується значним погіршенням якісного стану земель. Трансформація земельних відносин, яка відбувається без здійснення адекватних державних заходів щодо охорони земель, ще більше загострила проблеми землекористування.

Поточний стан справ щодо використання земель сільськогосподарського призначення потребує рішучого перегляду земельної політики та розробки концепції новітньої національної стратегії у сфері землекористування, в якій роль держави має істотно посилитися. Державні органи влади повинні створити умови й активно сприяти процесу формування соціально та екологічно зорієнтованих регіональних моделей землекористування. Вирішення перелічених проблем, на наш погляд, можливе лише за умови вдосконалення системи державного управління земельних відносин.

Реформуванню земельних відносин, захисту земель від деградаційних процесів, розвитку сталого землекористування присвячено наукові праці таких учених: І.К. Бистрякова, П.П. Борщевського, С.Ю. Булигіна, Б.М. Данилишина, Д.С. Добряка, О.П. Канаша, Я.В. Коваля, О.Я. Лазор, С. Лисецького, М.І. Лопирєва, І.І. Лукінова, В.В. Медведєва, В.М. Месель-Веселяка, Л.Я. Новаковського, О.М. Онищенка, Л.Т. Саблука, О.Г. Тараріка, А.Г. Тихонова, В.М. Трегобчука, А.М. Третяка, М.М. Федорова, М.А. Хвесика, О.І. Шапоренко та ін.

Але багато аспектів досліджуваної проблеми щодо державного регулювання якісного стану земель сільськогосподарського призначення залишаються невирішеними як у теоретичному, так і в практичному аспекті або є дискусійними й зумовлюють необхідність більш глибоких наукових обґрунтувань під час реформування земельних відносин, формування і розвитку сталого екологобезпечного землекористування.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – висвітлити проблеми щодо погіршення якісного стану земель сільськогосподарського призначення, забезпечити їх ефективне використання й охорону; обґрунтувати необхідність розробки державних заходів ефективного використання продуктивних земель і збереження якості природного середовища.

ІІІ. Результати

Сучасна земельна реформа України є важливою складовою аграрної реформи й спрямована на ліквідацію державної монополії земельної власності, відновлення приватної власності на землю, а в селян – почуття власника і господаря на землі й створення на цій основі умов для реструктуризації за власним розсудом селян існуючих сільськогосподарських підприємств у нові агроформування, які базуються на приватній власності.

Потреба в здійсненні земельної реформи була зумовлена проведенням широкомасштабної економічної реформи, бо земля у сільському господарстві є основним засобом виробництва. За роки реформування в Україні відбулися суттєві зміни в земельних відносинах. На сьогодні сформовано новий земельний устрій: ліквідовано державну монополію на землю, проведено безоплатний перерозподіл землі на користь громадян, здійснено перехід до різних форм власності на землю і господарювання на ній, введено платне землекористування, створено об'єктивні передумови для обороту земельних ділянок.

© Макєєва Л.М., 2013

Зазначимо, що в сільському господарстві створено правові й економічні умови щодо трансформації існуючих сільськогосподарських підприємств у нові агроформування, які здатні адаптуватися до нових ринкових умов. Разом із тим здійснення земельної реформи не могло розв'язати надзвичайно важливої проблеми забезпечення ефективного використання і охорони земельних ресурсів України.

Сучасний етап розвитку сільського господарства України характеризується значним ускладненням екологічного стану: збільшуються площі еродованої ріллі, яка становить близько 11 млн га, а еродованих сільськогосподарських угідь – понад 13 млн га, або 31,8% їх загальної площі. Дефляційно небезпечні сільськогосподарські угіддя становлять понад 19 млн га (46,3% усієї площі). Основні масиви цих угідь розташовані в Південному (41,7%), Північному і Центральному Степу (33,1%). Ерозійні процеси завдають великої шкоди сільському господарству. За відсутності протиерозійних заходів щорічно від водної та вітрової ерозій втрачається родючого верхнього шару ґрунту 15–20 т/га на всіх еродованих землях [5].

Трансформація земельних відносин, яка відбувається без здійснення адекватних державних заходів щодо охорони земель, ще більше загострила проблеми землекористування. З одного боку, біокліматичні можливості сільського господарства використовуються на 40–53% генетичних можливостей сортів, гібридів, порід – на 30–35%. Витрати енергії на одиницю продукції у 2–3 рази більші, ніж у розвинутих країнах світу. З іншого – у період переходу до ринкових умов, коли відбувається стихійне створення нових агроформувань без достатнього науково-методичного, організаційного і фінансового забезпечення, порушуються практично всі сівозміни. Як наслідок, майже в 2 рази зростають площі під культурами, які посилюють дію ерозійних процесів, що призводить до значного збільшення деградації земель та еродованої ріллі. У такому стані реструктуризація землекористування в ринкових умовах, створення нових агроформувань на екологічних засадах, охорона земель і сталий розвиток землекористування набувають особливої актуальності. Разом із тим сьогодні приватна власність на землю нагально ставить питання її охорони та забезпечення екологічного благополуччя. Інколи головний предмет дискусій про форми використання земель та види власності на неї роблять другорядними питання збереження якості ґрунтів, родючості сільськогосподарських угідь, їх рекультивації, а також охорони довкілля.

Таким чином, розвиток різних форм власності та господарювання на землі без суворого і надійного державного екологічного контролю, брак відповідної законодавчої бази призвели до споживацького ставлення до землі, а в сільському господарстві ігноруються екологічні вимоги в угоду економічним інтересам. Агропромисловий комплекс у сучасних умовах продовжує бути основним забруднювачем земель. Мінеральні добрива, пестициди та інші хімічні препарати використовуються необґрунтовано й разом із промисловим і радіаційним забрудненням це може ще більше ускладнити екологічну ситуацію в Україні, знизити відтворювальну здатність біосфери й екологічну стійкість агроландшафтів.

У результаті здійснення земельної реформи держава втратила монопольне право на землю. Особливо відчутні зміни відбулися у перерозподілі сільськогосподарських угідь. Зберегти наявний ресурсний потенціал, у першу чергу земельний, та налагодити його використання на інноваційній основі з урахуванням технологій, які використовують у сільському господарстві більшість країн світу, – це важливі завдання аграрної науки.

Наявність родючих земель в Україні спричинила їх надмірну розораність. На сьогодні вона досягла близько 80%. Такого рівня немає в жодній країні світу з розвинутим сільським господарством. Так, у Білорусії цей показник становить 61,8%; Румунії – 63,1%; Франції – 62,7%; Болгарії – 60,3%; Італії – 51,6%; Австрії – 42,7%; Великобританії – 34,5%. Надмірна розораність угідь та майже цілковите припинення виконання комплексу робіт із захисту ґрунтів призводить до розвитку ерозійних і деградаційно-руйнівних процесів, якими в Україні охоплено майже 15 млн га земель. За інформацією Держземагентства України, 30,7% площі сільськогосподарських угідь зазнали згубного впливу водної та вітрової ерозії, 19,1% – це вже дефляційно-небезпечні ґрунти. Погіршується екологічний стан сільськогосподарських угідь. Так, 10,4 млн га (26,3%) з них – це кислі ґрунти. Солонцюваті (середньо і сильно) та засолені ґрунти займають 4,7 млн га (14,3%).

Вилучати із сільськогосподарського обігу і відводити на консервацію передусім потрібно деградовані, радіаційно забруднені та малопродуктивні схилові землі. Це дасть змогу спрямувати матеріально-технічні ресурси, які витрачалися для використання цих земель, на інтенсифікацію сільськогосподарського виробництва на рівнинних територіях. Одночасно зможе розвиватися природна кормова база тваринництва, буде знижуватись замулення і забруднення водних об'єктів.

Особливо страждають від неправильного ведення землеробства ґрунти – верхній родючий шар земель, які дедалі більше втрачають свою самовідновлювальну та само-

очищувальну здатність. Неконтрольований сільськогосподарський тиск на ґрунтовий покрив спричинив глибокі зміни природних властивостей земель, призвів до трансформації внутрішньоґрунтових процесів. Звичними явищами стали деградація, ерозія та техногенне забруднення ґрунтів. Так, водна і вітрова ерозії руйнують понад 13,9 млн га сільськогосподарських угідь, або третину їхньої загальної площі. Еродовані площі щорічно збільшуються на 80–90 тис. га, що призводить до втрати коштів, вкладених у підготовку ґрунтів до сівби, внесення добрив, насіння, сівбу та вирощування сільськогосподарських культур. Крім того, змив ґрунтів завдає значних економічних втрат через замулення річок і водойм.

Сьогодні деградацію родючості ґрунтів, внаслідок погіршення їх гумусного шару, можна назвати найсерйознішою сучасною екологічною проблемою. Так, згідно з розрахунками Української академії аграрних наук, у нашій країні щороку втрачається від 0,6 до 1 т землі з 1 га. Також погіршується її мінеральний склад й агрофізичні властивості. Значними є і показники забрудненості ґрунтів унаслідок господарської діяльності. Шкідливі викиди промисловості в повітря зосереджувались і нагромаджувалися на землях, що безпосередньо прилягали до об'єктів будівництва, розповсюджувались через воду та повітря на сотні кілометрів від джерел викиду, випадали на поверхню землі з атмосферними опадами. Вміст важких металів у ґрунтах поблизу міст, автотрас, промислових об'єктів перевищує гранично допустимі концентрації у 5–10 разів. Унаслідок аварії на Чорнобильській АЕС загальна площа сільськогосподарських угідь, забруднених радіонуклідами, становить 6,7 млн га.

У результаті нераціонального використання орних земель поширюються процеси деградації ґрунтів, поверхня яких порушується внаслідок зсувів, повеней, піддається ерозії, перезволоженню, підвищується кислотність або засоленість тощо. Важливим завданням державного регулювання у сфері оптимізації земельного фонду України мають стати заходи щодо вилучення з інтенсивного обробітку деградованих і малопродуктивних сільськогосподарських угідь, ґрунти яких характеризуються негативними природними властивостями, низькою родючістю, а їх господарське використання є економічно неефективним.

Особливої актуальності на сучасному етапі набула проблема зниження ефективності використання продуктивних земель, про що свідчать такі факти:

– якщо в 1997 р. засівали 97% орних земель, то на сьогодні менше ніж 90%;
– починаючи з 2003 р. не обробляється більше ніж 10% орних земель;
– на відносно стабільних площах значної частини ріллі (46,2%) висівають зернові та зернобобові культури, необґрунтовано зростають посівні площі соняшника, що виснажує ґрунти, призводить до їх деградації;
– значні площі займають просапні культури, які за недотримання умов контурно-меліоративної організації території спричинюють розвиток ерозійних процесів;
– близько 1,5 млн га сільськогосподарських земель безпідставно змінили своє цільове призначення тощо.

Разом усі ці проблеми призвели до катастрофічного зниження родючості ґрунтів, що створює загрозу продовольчій та екологічній безпеці держави. Головною причиною, що дестабілізує екологічну ситуацію, є водна і вітрова ерозія та деградація. Щорічно згубної дії ерозії зазнає близько 36% земель, деградації – до 60% чорноземів [4].

Учені підкреслюють, що на сучасному етапі розвитку аграрного виробництва виникає потреба в "екологізації суспільства", тобто розробки державних заходів ефективного використання сільськогосподарських угідь при збереженні якості природного середовища. Усе це зумовлює необхідність вжиття невідкладних ефективних заходів, спрямованих на охорону земельних ресурсів, у тому числі й за допомогою правових методів. Так, ст. 36 Закону України "Про охорону земель" від 19.06.2003 р. визначає, що охорона земель сільськогосподарського призначення забезпечується на основі реалізації комплексу заходів щодо збереження продуктивності сільськогосподарських угідь, підвищення їх екологічної стійкості та родючості ґрунтів [3].

Загальнодержавною програмою формування Національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр., затвердженою Законом України від 21.09.2000 р., для збільшення площі національної екологічної мережі передбачено створення лісових насаджень та полезахисних лісових смуг, залуження земель, проведення консервації деградованих і забруднених земель із наступним їх частковим заліснення. У свою чергу залуження є одним із заходів культуртехнічної меліорації земель, яка передбачає проведення впорядкування поверхні землі та її підготовку до використання для сільськогосподарських потреб. Що стосується заліснення, то це один із заходів агролісотехнічної меліорації, яка передбачає здійснення комплексу прийомів, спрямованих на забезпечення докорінного поліпшення земель шляхом використання ґрунтозахисних та інших корисних властивостей лісових насаджень [5].

За даними Державного центру охорони ґрунтів, за останні два десятиліття до міні-

муму скоротилися здійснення заходів із докорінного поліпшення ґрунтів, а окремі роботи взагалі не проводилися вже кілька років поспіль. Як наслідок, спостерігається стійка тенденція погіршення якісного стану ґрунтів. Зменшуються запаси гумуси, безповоротно виносяться поживні речовини, йде підкислення засолювання, деструктуризація ґрунтів.

За таких умов створюється реальна загроза подальшої інтенсивної деградації ґрунтового покриву – основного засобу аграрного виробництва. Через надмірну розораність, дефіцитний баланс біогенних елементів, недостатнє внесення органічних речовин, мінеральних добрив, меліорантів, забруднення тощо ґрунти України в сучасних умовах продовжують деградувати.

Широкого розповсюдження в Україні набув також такий процес, як переущільнення, який супроводжується несприятливими економічними наслідками і значними економічними збитками. Реальні втрати сільськогосподарської продукції від переущільнення ґрунтів в Україні можуть становити 160–500 млн дол. США щорічно.

Наявне також локальне забруднення ґрунтів важкими металами й іншими токсичними речовинами. Насамперед, це прилеглі території до промислових об'єктів, атомних електростанцій, інфраструктури, сміттєзвалищ, складів агрохімікатів тощо. Зазначені негативні процеси впливають на якісні властивості ґрунтів, суттєво знижують продуктивність орних земель та екологічну стійкість природних екосистем, що в подальшому призведе до незворотної втрати сільськогосподарських угідь.

На нашу думку, головною проблемою у сфері земельних ресурсів і землекористування в Україні є неефективний розподіл наявного земельного фонду за цільовим призначенням. Як показує статистика, у структурі сільськогосподарських угідь за останні п'ять років площа ріллі збільшилася на 64,8 тис. га, тобто на 0,3% від загальної площі. Надмірне розширення площі ріллі, у тому числі на схилах, недотримання науково обґрунтованих сівозмін при використанні земель, у частині попередників відповідних культур, призвело до порушення екологічно збалансованого співвідношення сільськогосподарських угідь, лісів та водойм, що негативно позначилося на стійкості агроландшафтів і зумовило значне техногенне навантаження на екосферу.

Одним із механізмів вирішення проблем є землеустрій – сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин і раціональну організацію території адміністративно-територіальних утворень, суб'єктів господарювання, що здійснюють під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил.

У 2009 році Верховною Радою України прийнято Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження родючості ґрунтів", який набув чинності 09.08.2010 р. Законом передбачено, що земельні ділянки сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва використовуються відповідно до розроблених та затверджених у встановленому порядку проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь і передбачають заходи з охорони земель.

Використання таких земель без проектів землеустрою тягне за собою накладення штрафу на громадян від 50 до 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (на сьогодні це від 850 до 1700 грн) та на посадових осіб – від 300 до 500 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 5100 до 8500 грн) [2].

До 01.01.2015 р. вимоги щодо використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення сівозміни та впорядкування угідь для ведення товарного сільськогосподарського виробництва згідно з розробленими та затвердженими в установленому порядку проектами землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь, поширюються лише на тих землевласників і землекористувачів, які використовують земельні ділянки сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва площею більше ніж 100 га.

Збереження та підвищення родючості ґрунтів у процесі господарського використання земель, а також державне регулювання та контроль за сільськогосподарською діяльністю всіх суб'єктів незалежно від форм власності, встановлення відповідальності за порушення у цій сфері на законодавчому рівні – одне з найактуальніших завдань для відповідних державних органів України, у тому числі й відповідальних за забезпечення продовольчої безпеки країни.

IV. Висновки

Сьогодні землі України підлягають охороні від нераціонального господарського використання, необґрунтованого вилучення із сільськогосподарського обігу, деградації, водної та вітрової ерозії, селів, підтоплення, заболочування, зсувів вторинного засолення, осушення, ущільнення, забруднення відходами виробництва, хімічними і радіоактивними речовинами, заростання бур'янами, виснаження, дегуміфікації, нераціональної механічної обробки ґрунтів, опустелювання та впливу інших негативних чинників. Із цією метою на держа-

вному рівні необхідно вжити комплекс заходів, спрямованих на раціональне використання й охорону земель від негативних наслідків, розроблення економіко-екологічного механізму землекористування.

Для досягнення екологічної оптимізації потрібно вивести з інтенсивного обробітку непридатні для сільськогосподарського використання землі, запровадити нормативи і стандарти землекористування, розробити регіональні програми підвищення родючості ґрунтів та контролювати їх виконання. Для забезпечення економічної оптимізації треба передбачити штрафні санкції за неефективне користування землею, а особам, які здійснюють землеохоронні заходи – встановити податкові, кредитні та інші пільги.

Дисбаланс між площами окремих категорій земель зумовлює надмірне антропогенне та техногенне навантаження на землю, що призводить до порушення якісного й екологічного стану ґрунтів.

У цих умовах важливого значення набуває обґрунтування напрямів природоохоронно-відтворювальної діяльності і визначення шляхів удосконалення державного управління у сфері використання й охорони земель. До основних напрямів охорони та відтворення природних сільськогосподарських ресурсів належать: оптимізація структури землекористування, поширення ґрунтозахисної системи землеробства з контурно-меліоративною організацією території, зниження порушення і забруднення агроекосистем.

Список використаної літератури

1. Бердніков Є.І. Стан та цілі проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування / Є.І. Бердніков // Землевпорядний вісник. – 2012. – № 11. – С. 9–11.
2. Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження родючості ґрунтів” від 04.06.2009 р. № 1443-VI [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 47–48. – Ст. 719. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1443-17.
3. Закон України “Про охорону земель” від 19 червня 2003 р. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: www.rada.kiev.ua.
4. Державне управління: теорія та практика / [за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В.Б. Авер’янова]. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
5. Курило В.І. Охорона навколишнього середовища та раціональне використання земельних ресурсів / В.І. Курило. – К. : Магістр-XXI ст., 2007. – 345 с.
6. Лавейкін М.І. Реформування системи землевпорядкування в Україні / М.І. Лавейкін. – К. : РВПС України НАН України, 2001. – 376 с.
7. Третяк А.М. Управління земельними ресурсами : навч. посіб. / А.М. Третяк, О.С. Дорош. – Вінниця : Нова книга, 2006. – 360 с.
8. Юрченко А.Д. Стан земельної політики в Україні / А.Д. Юрченко // Державна земельна політика в Україні : матер. круглого столу “Стан і стратегія сучасної земельної політики в Україні” 21 травня 2009 р. – К. : Либідь, 2009. – С. 75–85.

Стаття надійшла до редакції 26.12.2012.

Макеева Л.Н. Государственное регулирование качественного состояния земель сельскохозяйственного назначения

В статье освещены проблемы ухудшения качественного состояния земель сельскохозяйственного назначении, а также обеспечения их эффективного использования и охраны. Обоснована необходимость разработки государственных мер эффективного использования продуктивных земель и сохранения качества природной среды.

Ключевые слова: *качественное состояние земель, государственное управление земельными ресурсами, земли сельскохозяйственного назначения, земельная реформа, эффективное и рациональное использование земель.*

Makeeva L. State regulation of the quality of agricultural land

The paper deals with the problem of deterioration of quality of agricultural land and ensure their efficient use and conservation. The necessity of the development of government measures effective use of productive land and preserve the quality of the environment.

Key words: *qualitative state land, public land management, agricultural land, land reform, effective and rational use of land.*

УДК 351.823.1:368.5(477)

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

Н.І. Павелко
аспірант
Класичний приватний університет

ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА РОЗВИТКУ СТРАХУВАННЯ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті визначено роль державної підтримки у сфері розвитку страхування сільськогосподарської продукції в Україні, проаналізовано існуючий напрям державної підтримки у цій сфері. Розглянуто переваги державної підтримки страхування сільськогосподарської продукції шляхом надання субсидій сільгосптоваровиробникам на відшкодування частини страхового платежу, над прямими виплатами з державного бюджету для подолання наслідків негативних природних явищ у сільському господарстві. На основі проведеного дослідження запропоновано напрями вдосконалення державної підтримки у сфері страхування сільськогосподарської продукції в Україні.

Ключові слова: *державна підтримка, страхування, сільськогосподарська продукція, державний бюджет, субсидії.*

I. Вступ

Державна підтримка у сфері страхування сільськогосподарської продукції, як важлива складова реалізації державної політики у цій сфері, повинна базуватися на забезпеченні економічних, правових, організаційних та інших умовах. Галузь сільського господарства відіграє головну роль у забезпеченні продовольчої безпеки України та створює більше ніж 25% ВВП. Проте виробництво сільськогосподарської продукції постійно супроводжується природно-кліматичними ризиками, які є системними та можуть охоплювати значні території, що призводить до великих втрат врожаю та необхідності надання прямої державної допомоги сільгосптоваровиробникам. Тому успішний розвиток страхування сільськогосподарської продукції в Україні стане важливим фінансовим інструментом для урівноваження матеріального становища аграріїв й звільнить державний бюджет від незапланованих видатків. Таким чином, спираючись на міжнародний досвід, можемо стверджувати, що успішний розвиток системи страхування сільськогосподарської продукції в Україні не можливий без стабільної державної підтримки.

II. Постановка завдання

Мета статті – визначити роль державної підтримки у сфері розвитку страхування сільськогосподарської продукції в Україні та напрямів її вдосконалення. Досягнення мети зумовлено вирішенням таких завдань:

- проаналізувати існуючий напрям державної підтримки страхування сільськогосподарської продукції;
- розглянути переваги державної підтримки страхування сільськогосподарської продукції шляхом надання субсидій сільгосптоваровиробникам на відшкодування частини страхового платежу, над прямими виплатами з державного бюджету для подолання наслідків негативних природних явищ у сільському господарстві.

III. Результати

Питанням державної підтримки аграрного сектору приділяли увагу такі науковці у сфері державного управління, як: М.В. Болдуєв, В.А. Ілляшенко, М.Х. Корецький, М.А. Латинін та ін. [4–6; 8]. Дослідженню системи страхування та вдосконалення страхового захисту сільськогосподарських підприємств присвячено праці відомих учених-економістів: Ю.В. Алескерової, В.Д. Базилевича, М.П. Сахацького, О.О. Яцуха та ін. [1; 2; 14; 5]. Однак, саме визначенню ролі державної підтримки у розвитку страхування сільськогосподарської продукції в Україні приділено недостатньо уваги. Вважаємо, що проблема дослідження державної підтримки системи страхування сільськогосподарської продукції в Україні є доволі актуальною і потребує здійснення подальших досліджень.

Головну роль у системі державної підтримки сільського господарства відіграє стан і розміри залучення фінансових ресурсів, які є визначальною основою забезпечення сталого розвитку підприємств аграр-

© Мерзляк А.В., Павелко Н.І., 2013

ної галузі. Внутрішні ресурси більшості агропідприємств не можуть забезпечити належного рівня самофінансування. З огляду на це, з 2000 р. в Україні була запроваджена державна програма здійснення фінансової підтримки підприємств АПК. За оцінками вчених, оптимальною нормою бюджетного фінансування аграрного сектору є 5% від ВВП країни і 5% – із місцевого бюджету. Однак, бюджетне фінансування аграрного сектору в 2011 р. становило лише 0,4% від ВВП України. Як свідчить міжнародна практика, ефективну систему агрострахування неможливо побудувати без активної участі держави, зацікавленої у стабільному розвитку аграрного сектору економіки. Законом України "Про державну підтримку сільського господарства України" від 24.06.2004 р. № 1877 [9] визначено основи державної політики у бюджетній, кредитній, ціновій, страховій, регуляторній та інших сферах державного управління щодо стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції та розвитку аграрного ринку, а також забезпечення продовольчої безпеки населення. Сільгоспвиробники, які виробляють певні види найбільш важливої для України продукції, мають можливість за певних умов компенсувати до 50% вартості сплачених ними страхових премій (внесків). Кошти на здешевлення вартості страхових премій передбачаються в Законі "Про Державний бюджет України" на відповідний рік [15]. На нашу думку, саме наявність державної підтримки забезпечить активний розвиток страхування сільськогосподарської продукції, без якого неможливо проводити стабільно прибутковий агробізнес. Крім того, державна допомога здатна зробити агрострахування доступним для ширшого кола сільгосптоваровиробників.

Залучення держави у приватнопартнерські відносини зі страховими організаціями дасть змогу перекласти частину відповідальності за збитки, завдані природою, на страховиків і перестрахувальників, а не відшкодовувати їх із резервного фонду, що формується за рахунок платників податків. Таким чином, у разі настання ризикових подій аграрії отримають відшкодування збитків не з держбюджету, а від страхових компаній. Керівник Проекту Міжнародної фінансової корпорації (IFC, Група Світового банку) "Розвиток агрострахування в Україні" Г. Роше вважає, що досить державі виділити на субсидоване страхування хоча б 20 млн грн, а сільгоспвиробникам – заплатити свою частину премії, сума відповідальності страхових компаній може зрости до 800 млн грн. Позитивний досвід державної підтримки шляхом надання субсидій у 2005–2008 рр. дав потужний поштовх розвиткові страхування сільськогосподарської продукції.

З огляду на зазначене, питома вага застрахованих площ зростала з 2% у 2005 р. до 5,3% у 2008 р., але в 2011 р. знизилась до 3%, тоді як у Росії цей показник становить 18%, Канаді – 55%, США – 70% та в Іспанії – 90%. При цьому страхові внески за цим напрямом також зросли – з 12 800,00 тис. грн у 2005 р. до 155 382,00 тис. грн у 2008 р. Як свідчать статистичні дані [13], відмова від надання субсидій для державної підтримки страхування сільськогосподарських ризиків після несприятливої економічної ситуації у 2009 р. негативно позначилася на ринку агрострахування. Як наслідок, у 2009 р., який характеризувався впливом факторів фінансово-економічної кризи, охоплення посіяних площ страховим захистом зменшилося до 2,7%, а величина зібраних платежів – до 42003,00 тис. грн. Подібна ситуація спостерігалася і протягом 2010–2012 рр.

Вважаємо, що однією з головних перешкод для стрімкого розвитку агрострахування в Україні є практика відшкодування збитків аграріям, які постраждали від несприятливих погодних умов за рахунок бюджетних коштів, зокрема з резервного фонду. Адже, сподіваючись на державну допомогу, сільгоспвиробники втрачають мотивацію до застосування інтенсивних технологій у виробництві, та не бажають брати участь у страхуванні сільськогосподарської продукції. Відзначимо, що виділення коштів із резервного фонду лише на 10–20% покриває втрати, зазнані суб'єктами господарювання в аграрній сфері, тоді як агрострахування зможе компенсувати збитки сільгоспвиробникам на рівні 60–70%. Отже, вважаємо, що прямі виплати на подолання наслідків негативних природних явищ у сільському господарстві лише мінімально покривають понесені збитки, і що державні органи влади фактично відмовляються від розвитку страхування сільськогосподарської продукції в Україні.

Через прямі виплати держава стримує розвиток страхового ринку, оскільки вони не потребують відповідного документального оформлення, дотримання технології виробництва, не вимагають від виробників відповідних адекватних дій з уникнення або мінімізації ризиків. Негативний вплив прямих виплат із Державного бюджету України виражається у: викривленні самого Державного бюджету України; відсутності у сільгоспвиробників достатніх стимулів до застосування прогресивних технологій; відсутності у сільгоспвиробників належних стимулів до страхування; зниженні рівня зацікавленості з боку страховиків до аграрного сектору;

зростанні корупційного потенціалу. Ефективний розвиток ринку страхування сільськогосподарської продукції має ряд переваг для держави, а саме: стабільний ринок сільськогосподарської продукції, податки з обох сторін, працюючий страховий ринок, відповідно у випадку настання катастроф – прозора й економічно обґрунтована процедура компенсації збитків підприємствам, які хоча б мінімально турбуються про свій економічний стан [12]. Таким чином, повноцінне впровадження ефективної системи страхування сільськогосподарської продукції в Україні дало б державі змогу марно не витрачати бюджетні кошти.

До основних причин, які зумовлюють майже цілковиту відсутність у сільськогосподарських підприємствах страхування, слід віднести складний фінансовий стан, необізнаність, недовіру до сфери страхування більшості сільськогосподарських виробників та відсутність реальної державної підтримки для них. Нині в Україні запроваджуються різноманітні законодавчі норми, які сподіваємося будуть сприяти вдосконаленню системи агрострахування. Розглядається можливість безпосередньої участі сільгоспвиробників у прийнятті рішень щодо вдосконалення системи страхування сільськогосподарської продукції та підходів до вирішення різноманітних проблем, які торкаються їх, як споживачів страхових послуг.

Із 2007 року в Україні почав працювати Проект розвитку агрострахування, що впроваджується Міжнародною фінансовою корпорацією (IFC) за фінансової підтримки Канадського агентства з міжнародного розвитку (CIDA). Зазначений проект, працюючи у тісному співробітництві з ключовими міністерствами, відомствами та приватними структурами, надає Україні різнопланову допомогу, яка орієнтована на вибір оптимальної системи агрострахування, зокрема шляхом розробки необхідної законодавчо-нормативної бази, створення різних елементів інфраструктури, розробки стандартних страхових продуктів і програм, а також сприяння підвищенню ефективності державної підтримки у сфері агрострахування. Зокрема, прийняття та запровадження Закону України “Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою” [11], який передбачає запровадження державної підтримки агровиробників, стало реальним завдяки активній співпраці проекту з органами державної влади.

Державна підтримка аграрного сектору в Україні здійснюється із застосуванням різних підходів і механізмів. Якщо у перші роки незалежності державна підтримка здійснювалась переважно через податкові механізми (надання пільг в оподаткуванні, введення спеціальних режимів оподаткування), то останніми роками дедалі більшого поширення набуває бюджетне фінансування, яке є переважним і для більшості країн світу. Розглянемо динаміку обсягів бюджетного фінансування розвитку страхування сільськогосподарської продукції в Україні (табл. 1).

Із таблиці 1 видно, що державне фінансування Міністерства аграрної політики та продовольства України в 2006–2008 рр. характеризувалося щорічним збільшенням державних асигнувань з 6084,5 млн грн у 2006 р. до 9087,2 млн грн у 2008 р. Протягом зазначених років також спостерігається позитивна динаміка виділення коштів для здешевлення вартості страхових премій (внесків) фактично сплачених суб’єктами аграрного ринку з 10 млн грн (фактично 12,5 млн грн) у 2006 р., до 200 млн грн (фактично 72,8 млн грн) у 2008 р. Але несприятлива економічна ситуація в 2009 р. негативно позначилась на фінансуванні АПК, яке більше ніж у 2 рази було зменшено, а виділення коштів на компенсацію сільгоспвиробникам у разі сплати страхової премії у 2009–2012 рр. взагалі було припинено. Проте спостерігається практика надання одноразової допомоги для подолання наслідків стихійних лих у сільському господарстві, зокрема в 2012 р. органами державної влади було виділено 300 млн грн для пересіву озимих культур, що становить 130–150 грн на гектар. Але цих коштів недостатньо аграріям, оскільки в результаті складних погодних умов узимку загинуло 3,5 млн га озимих культур, для пересіву яких необхідно близько 7 млрд грн. Таким чином досвід України свідчить, що суми прямих бюджетних компенсацій із резервного фонду не забезпечують подолання наслідків негативних природних умов. Зазначимо, що саме надання субсидій за сплаченими страховими преміями дає агровиробникові можливість отримати вільні кошти від зекономлених витрат на страхування, забезпечити страховий захист врожаю та тим самим підвищити ефективність агровиробництва.

Міжнародний досвід й аналіз нормативно-правового регулювання системи державної підтримки агрострахування дають змогу виділити фактори, що негативно впливають на розвиток агрострахування в Україні, та запропонувати такі напрями вдосконалення страхування агроризиків з державною підтримкою (табл. 2) [14].

Таблиця 1

Динаміка бюджетної підтримки розвитку страхування сільськогосподарської продукції в Україні, млн грн

Показники	Роки							Відхилення 2012 р. до 2006 р. (±)
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Усього видатки з держбюджету	109491,6	142768,1	200106,1	194412,3	240987,2	295965,9	352788,1	243296,5
Усього по Міністерству аграрної політики та продовольства України	6084,5	7005,7	9087,2	4308,6	3528,4	5281,2	4876,6	–1207,9
% до загальних видатків з державного бюджету	5,56	4,91	4,54	2,22	1,46	1,78	1,38	–4,21
Фінансова підтримка с/г підприємств, що розташовані в особливо складних кліматичних умовах	20,0	35,0	35,0	–	–	–	–	–20
Здешевлення вартості страхових премій (внесків) фактично сплачених суб'єктами аграрного ринку (планові показники)	10,0	50,0	200,0	–	–	–	–	–10
Фактична фінансова підтримка страхування с/г продукції	12,5	47,8	72,8	–	–	–	–	–12,5
Одноразова допомога для подолання наслідків стихійних лих у с/г	–	120,0	99,1	17,0	–	–	300,0	300,0

Таблиця 2

Проблеми державної підтримки сільгоспвиробників у процесі агрострахування та напрями їх розв'язання в Україні

Проблеми впровадження	Напрями вдосконалення державної підтримки
Відсутність стратегії розвитку агрострахування та системного підходу до єдиної концепції, що має визначити мету, завдання, принципи та напрями реалізації державної підтримки	Удосконалення страхового законодавства та розроблення стратегії розвитку агрострахування з державною підтримкою, а саме: уніфікація та законодавче закріплення частини основних умов страхування
Невідповідність сільськогосподарського виробничого циклу та термінів сплати страхових премій за договорами страхування врожаю сільськогосподарських культур	Встановлення порядку сплати страхових премій частинами: перша – при укладенні договору в частині, що не підлягає субсидуванню; друга – після отримання субсидій, причому термін виплати субсидії аграрію має бути максимально наближений до моменту укладення договору
Відсутність належного нагляду та контролю за здійсненням агрострахування і виконанням страховиками умов договорів страхування	Створення системи ефективного контролю за використанням коштів та виконанням зобов'язань за договорами страхування з державною підтримкою
Відсутність досконалої методичної та достовірної статистичної бази за врожаями, погодними показниками та збитками для визначення обґрунтованих тарифів і переліку ризиків, за якими повинна надаватися державна підтримка	Селекція найбільш характерних для територій ризиків з метою відповідності умов страхування з державною підтримкою регіональним особливостям ведення сільгоспвиробництва, що приведе до зниження страхових тарифів без погіршення умов страхового захисту

Державна підтримка системи страхування сільськогосподарської продукції в Україні має бути спрямована на забезпечення стабільної прибутковості аграріїв, формування передумов для комплексного розвитку сфери страхування в АПК, задоволення потреб страховиків та страхувальників у якісних і доступних продуктах агрострахуваня. Основними нормативно-правовими актами, що визначають державну підтримку страхування сільськогосподарської продукції в Україні, є Закони України "Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою" [11], "Про державну підтримку сільського господарства України" [9], "Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року" [10] та ін. Згідно з вищевказаними нормативними актами, до основних пріоритетів державної аграрної політики віднесено державну підтримку суб'єктів аграрного сектору шляхом формування сприятливої страхової політики через запровадження механізмів державної підтримки страхування ризиків у сільському господарстві. Загалом державна підтримка системи страхування сільськогосподарської продукції в Україні здійснюється за таким напрямом, який передбачає надання сільськогосподарському товаровиробнику коштів з державного бюджету у вигляді субсидій для оплати частини страхового платежу (страхової премії), нарахованого за договором страхування. У Законі Україні "Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою" [11] зазначено, що сутність державної підтримки страхування сільськогосподарської продукції полягає у наданні з державного бюджету сільськогосподарським товаровиробникам грошових коштів у вигляді субсидій на відшкодування частини страхового платежу (страхової премії), фактично сплаченого ними за договорами страхування сільськогосподарської продукції. Перелік сільськогосподарських страхових ризиків, а також об'єктів страхування, частина страхових платежів (страхових премій), яка субсидується з державного бюджету, визначається Кабінетом Міністрів України за поданням Міністерства аграрної політики та продовольства України. Крім того, зазначене міністерство, як центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну аграрну політику, згідно із Законом України "Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою" [11] розробляє порядок та умови надання державної підтримки шляхом здешевлення страхових платежів (премій) і виконує функції, наведені на рисунку.

Однак, незважаючи на наявність достатнього законодавчого і нормативно-правового забезпечення щодо державної підтримки сільськогосподарського виробництва, державній політиці у цій сфері притаманна низка проблем, основні з яких полягають у такому:

- нестабільне фінансування заходів, спрямованих на розвиток системи страхування сільськогосподарської підтримки;
- низький рівень обізнаності аграріїв щодо можливостей одержання ними державної допомоги, складний процедурний механізм і непрозорість її отримання;
- низький рівень використання державою непрямих заходів підтримки страхування сільськогосподарської продукції;
- відсутність системи освітніх послуг для забезпечення висококваліфікованими працівниками як безпосередньо страхові компанії, так і органи державного управління, які займаються формуванням державної політики у сфері страхування сільськогосподарської продукції.

На жаль, урядом ще не розроблено ефективної інституціональної структури аграрного страхування. Доцільно також створити спеціалізований орган, який би здійснював

функції планування і координації, та професійний арбітражний орган для вирішення спірних питань і моніторингу за страховою діяльністю в аграрній сфері [3]. Крім того, виникає гостра необхідність перебудови системи аграрного страхування в Україні з урахуванням вимог СОТ.

Рис. Функції Міністерства аграрної політики та продовольства України у сфері страхування сільськогосподарської продукції

IV. Висновки

Ураховуючи специфіку й особливості аграрного сектору економіки, державі потрібно постійно здійснювати підтримку за допомогою різноманітних напрямів. Існуючий напрям державної підтримки страхування сільськогосподарської продукції шляхом надання субсидії недосконалий, оскільки аграрій спочатку сплачує 100% вартість страхування, і лише згодом отримує державну компенсацію. Тому органам державної влади необхідно вдосконалити механізм надання субсидій сільгосптоваровиробникам на відшкодування частини страхового платежу шляхом перерахування її безпосередньо страховій організації. Наразі при обмеженій кількості бюджетних коштів, органам державної влади слід більше уваги приділити адміністративним, освітнім та інформаційним заходам. Для завоювання довіри сільгосптоваровиробників до страхування державним органам влади й органам місцевого самоврядування разом зі страховими організаціями потрібно застосовувати різноманітні інформаційні засоби для інформування аграріїв про переваги страхування сільськогосподарської продукції в Україні. Бюджетні асигнування, які спрямовують на субсидування страхових премій, повинні мати системний, цільовий характер, забезпечуючи компенсаційні витрати, пов'язані з дією природних факторів.

На нашу думку, основною метою державної підтримки страхування сільськогосподарської продукції повинно бути: стабільний розвиток сільськогосподарського виробництва, забезпечення продовольчої безпеки, а також зниження навантаження на державний бюджет. Отже, на сьогодні існує нагальна необхідність створення інституціональної структури для проведення ефективної державної політики у сфері страхування сільськогосподарської продукції.

Список використаної літератури

1. Алескерова Ю.В. Державна політика у сфері сільськогосподарського страхування / Ю.В. Алескерова // Всеукраїнський науково-виробничий журнал. Інноваційна економіка. – 2012. – № 7 (33). – С. 226–232.
2. Базилевич В.Д. Страхова справа : монографія / В.Д. Базилевич, К.С. Базилевич. – 4-те вид., перероб. і доп. – К. : Знання, 2005. – 352 с.
3. Басараб В.Я. Особливості державного регулювання в страхуванні аграрних підприємств / В.Я. Басараб // Науково-інформаційний вісник. – 2009. – № 2. – С. 42–46.
4. Болдуєв М.В. Механізми державного регулювання розвитку агропромислового комплексу на регіональному рівні : монографія / М.В. Болдуєв. – Запоріжжя : КПУ, 2009. – 352 с.
5. Ільяшенко В.А. Державне регулювання продовольчого забезпечення : монографія / В.А. Ільяшенко. – Запоріжжя : КПУ, 2007. – 256 с.
6. Корецький М.Х. Державне регулювання аграрної сфери у ринковій економіці :

монографія / М.Х. Корецький. – К. : Вид-во УАДУ. − 2002. – 260 с.
7. Котлова Л.М. Удосконалення механізму державної підтримки сільськогосподарських підприємств / Л.М. Котлова, В.М. Бадалова // Економічний простір. – 2009. – № 22/1. – С. 242–248.
8. Латинін М.А. Аграрний сектор економіки України: механізм державного регулювання : монографія / М.А. Латинін ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харківський регіональний ін-т держ. упр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2006. – 320 с.
9. Про державну підтримку сільського господарства України : Закон України від 24.06.2004 р. № 1877-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 49. – Ст. 527
10. Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року : Закон України від 18.10.2005 р. № 2982-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2006. – № 1. – Ст. 17.
11. Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою : Закон України від 09.02.2012 р. № 4391-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 19. – Ст. 708.
12. Проект розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції розвитку системи страхування сільськогосподарської продукції в Україні" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dfp.gov.ua/fileadmin/downloads/smi/Konts_08.08.10.pdf.
13. Рынок агрострахования в Украине в 2009 году. Аналитическая записка: Проект Международной финансовой корпорации (IFC, Группа Всемирного банка) "Развитие агрострахования в Украине" [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.dedal.ua/files/insurance/agricultural_insurance/rynok_agro_2009.pdf.
14. Сахацький М.П. Державна підтримка агрострахування в сучасних умовах / М.П. Сахацький // Вісник аграрної науки Причорномор'я. – 2010. – № 4 (57). – С. 3–7.
15. Яцух О.О. Страхування та кредитування, як основні методи фінансово-кредитного механізму, діючого в аграрному секторі : збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки) / О.О. Ядух ; [за ред. В.А. Рульєва]. – Мелітополь, 2009. – № 7. – С. 320–325.

Стаття надійшла до редакції 06.02.2013.

Мерзляк А.В., Павелко Н.И. Государственная поддержка развития страхования сельскохозяйственной продукции в Украине

В статье определена роль государственной поддержки в сфере развития страхования сельскохозяйственной продукции в Украине, проанализировано существующее направление государственной поддержки в этой сфере. Рассмотрены преимущества государственной поддержки страхования сельскохозяйственной продукции путем предоставления субсидий сельхозпроизводителям на возмещение части страхового платежа, над прямыми выплатами из государственного бюджета для преодоления последствий негативных природных явлений в сельском хозяйстве. На основе проведенного исследования предложены направления усовершенствования государственной поддержки в сфере страхования сельскохозяйственной продукции в Украине.

Ключевые слова: *государственная поддержка, страхование, сельскохозяйственная продукция, государственный бюджет, субсидии.*

Merzlyak A., Pavelko N. Role of government support in the development of insurance agricultural products in Ukraine

The article defines the role of government support in the development of agricultural insurance in Ukraine, analyzed the existing trend of government support in this area. The advantages of state support for agricultural insurance products through subsidies to agricultural producers for reimbursement of insurance premiums on direct payments from the state budget to overcome the negative effects of natural phenomena in agriculture. Based on the proposed research directions for improving government support in agricultural insurance in Ukraine.

Key words: *government support, insurance, agricultural products, the state budget, subsidies.*

УДК 351.82

Н.М. Пилипенко
аспірант
Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ

У статті узагальнено теоретичні підходи до управління державними фінансами. Запропоновано авторський підхід до визначення терміну "механізм управління державними фінансами".

Ключові слова: *державні фінанси, державне управління, державний бюджет, управління державними фінансами.*

І. Вступ

Однією з найбільш актуальних функцій держави є забезпечення керованості та підконтрольності державних фінансових ресурсів, створення умов для використання їх як найважливішого фактора розвитку країни. У зв'язку із цим більшого значення набуває раціональне управління державними фінансами. Зростаюча роль державних фінансів у реформуванні економіки країни, жорсткі вимоги до їх раціонального використання висувають нові завдання ефективного управління ними. Їх вирішення пов'язане з необхідністю дослідження системи управління державними фінансами, функцій і повноважень органів державного управління фінансами.

У науковій літературі давно точиться дискусія навколо питань управління державними фінансами, у якій взяли участь вітчизняні та зарубіжні вчені: Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Л. Вороніна, А. Дадашев, С. Дубенко, О. Коротич, М. Круглов, В. Мельниченко, П. Надолішній, Н. Нижник, В. Родионовой, В. Стоян, Д. Черник, С. Шохін, Л. Юзьков, С. Юрій та ін. Але всебічного вивчення управління державними фінансами в єдиному комплексному дослідженні не проводилося. Через це питання розвитку та сутності цього процесу потребують подальшого дослідження та наукового обґрунтування.

ІІІ. Постановка завдання

Мета статті – узагальнити теоретичні підходи до управління державними фінансами; обґрунтувати шляхи вдосконалення управління державними фінансами.

ІІІ. Результати

Термін "управління" застосовується вже великий проміжок часу, але узагальнення цього поняття є не простим завданням, оскільки управління належить до найважливіших загальнонаукових понять. Право, економіка, філософія, державне управління та інші науки роблять свій внесок у його визначення.

Аналіз великої кількості публікацій із проблем управління державними фінансами показав, що серед учених відсутня єдина думка і підхід у розумінні суб'єкта, об'єкта та предмета управління фінансами.

Так, С. Шохін і Л. Вороніна, розглядаючи систему контролю як одну із функцій управління, наголошують, що вона складається із таких елементів: суб'єкт контролю (хто контролює); об'єкт контролю (кого контролюють); предмет контролю (що контролюють) [13, с. 25].

Це методологічне положення повною мірою належить до системи управління в цілому та її функцій: аналізу, планування, організації, мотивації, контролю, обліку.

Проте вивчення різних точок зору, котрі стосуються управління державними фінансами, показало, що вказане дуже важливе і вихідне методологічне положення про склад елементів процесу управління (суб'єкт, об'єкт і предмет) не отримало глибокого та послідовного теоретичного розвитку в різноманітних монографіях, публікаціях учених з проблем управління фінансами на макро-, мезо- і мікрорівнях.

Як правило, в аналізованих дослідженнях учених, за всієї важливості розглянутих питань, допускається непослідовність щодо викладеного методологічного підходу в частині складу елементів процесу управління (об'єкт, суб'єкт, предмет), що припускає помилки при досягненні правильності й об'єктивності відповідей на поставлені цілі та завдання досліджуваних проблем.

Узагальнення великої кількості публікацій стосовно непослідовності викладеного методологічного підходу, який створює "різницю" в розумінні суб'єкта, об'єкта та предмета процесу управління державними фінансами, дає змогу їх ранжувати на ряд груп.

Перша група публікацій пов'язана з дослідженням процесу управління фінансами на макро-, мезо- і мікрорівнях. У цих публікаціях наявне послаблення уваги й акцентів до розкриття суб'єктів, об'єктів і предмета управління фінансами, починаючи з мікрорівня до мезо- та макрорівня. Початкова ме-

© Пилипенко Н.М., 2013

тодологічна незавершеність у розгляді процесу управління фінансами, безадресність дослідження виявляється в його безсуб'єктності та безоб'єктності, за відсутності головного – предмета дослідження.

Зазначена методологічна та теоретична слабкість і незавершеність у дослідженні процесу управління державними фінансами особливо рельєфно виявляється на макро- і мезорівнях.

Водночас досить високий рівень методологічної опрацьованості процесу управління фінансами наявний на мікрорівні. Мова йде про організації, підприємства різних організаційно-правових форм і форм власності, предметом управління фінансами яких є фінансові потоки і різноманітні форми їх руху: бюджети, фонди тощо. При цьому предмет управління фінансами – фінансові потоки, логічно пов'язується із суб'єктами й об'єктами управління, що додає системності цьому процесу та високої ефективності у досягненні кінцевих результатів [11].

Отже, на сьогодні наявна міжрівнева асиметрія в управлінні фінансами (у тому числі бюджетна асиметрія), що безсумнівно породжує низьку ефективність руху фінансових потоків як по вертикалі, так і по горизонталі.

У другій групі публікацій, що стосуються управління фінансами, розглядаються управлінські процеси щодо окремих форм акумуляції грошових коштів: бюджетів різного рівня, бюджетів позабюджетних фондів, державного боргу тощо, або ж окремі функції управління фінансами: фінансове планування, організація, бюджетування, контроль і облік.

І знову наявна логічна незавершеність у дотриманні викладеного раніше методологічного положення.

Звідси, безадресність дослідження процесу управління виявляється у безсуб'єктності та безоб'єктності, відсутності чи підміні предмета управління.

У зв'язку із цим слушне зауваження А. Дєгтяря про те, що досліджень закономірності управління фінансами ще недостатньо [5, с. 12].

Розглянемо більш детально різні точки зору на проблему управління фінансами, що наявні в першій групі публікацій, пов'язаних із дослідженням процесу управління фінансами на макро-, мезо- і мікрорівнях.

При цьому, акцентуємо увагу, в першу чергу, на розумінні предмета процесу управління фінансами в аналізованій групі публікацій.

Так, А. Дадашев і Д. Черник підкреслюють, що управління фінансами є складовою загальної системи управління соціально-економічними процесами в суспільстві. На їхню думку, реалізація фінансової політики, як мети управління фінансами, здійснюється за допомогою державного регулювання фінансових відносин – доходів, податків, відсотків, амортизацій, витрат тощо. При цьому функції планування зводяться до прогнозного оцінювання обсягу власних фінансових ресурсів, їх раціонального розподілу й ефективного використання [3, с. 32].

Не можна не погодитися з їх точкою зору, проте, на наш погляд, слід ураховувати і те, що крім загального, у системі управління суспільством існує особливе й одиничне. Фінансова система є складовою соціально-економічної системи суспільства. Вона є сукупністю суто фінансових відносин між суб'єктами й об'єктами щодо формування, розподілу, перерозподілу і використання фінансових ресурсів для виконання функцій державою. Отже, у цій системі відносин повинні бути чітко позначені суб'єкти й об'єкти управління фінансовою системою, яка, у свою чергу, є складною системою і включає в себе різні ланки, кожна з яких має, з погляду управління, певну специфіку, і отже, своїми суб'єктами, об'єктами та предметом управління. Саме зазначені аспекти не помічають багато авторів.

В. Родіонова розглядає управління як сукупність прийомів і методів цілеспрямованого впливу на об'єкт для досягнення певного результату [12, с. 74]. Позитивно те, що вчена виділяє об'єкти управління як невід'ємний елемент цього процесу. Як об'єкти виділяються: фінанси, страхові відносини, бюджетні правовідносини. Однак у викладеному визначенні залишається нез'ясованим, хто ж виступає як суб'єкт управління. Також залишається поза увагою безпосередньо предмет управління, тобто те, на що впливає суб'єкт управління, для того, щоб досягти бажаного результату від функціонуючого об'єкта (тобто – переплітаються поняття об'єкта і предмета управління).

На думку С. Колпакової, управління – це цілеспрямований вплив суб'єкта на об'єкт управління [7, с. 121]. Як суб'єкти управління виступають органи державної влади, господарюючі суб'єкти, а об'єктом є фінансові відносини. Позитивним є те, що автор виділяє суб'єкт і об'єкт управління. Однак, не зрозуміло, хто і з ким вступає у фінансові відносини, а, отже, відсутня чіткість у розумінні суб'єктів, об'єктів і предмета управління фінансами.

Системи управління державними фінансами, як правило, мають багаторівневу структуру як в унітарних, так і у федеративних державах. Їх конкретна структура з безлічі різновидів для кожної держави природно своя, внаслідок економічних, історичних, географічних, національних та інших конкретних умов кожної держави.

Але перш ніж розглядати конкретну систему управління державними фінансами, необхідно визначитися із такими поняттями, як: "система управління", "суб'єкт управління", "об'єкт управління", "предмет управління".

Загалом систему управління, у природному або технічному середовищі, у живому організмі або в суспільстві, в економіці чи фінансах слід уявляти як певну структуру, яка підтримує життєво важливі або задані параметри стійкого стану цієї системи. На відміну від природного і технічного середовища, у суспільних сферах – політиці, економіці, фінансах, стан яких залежить від поведінки наділеного свідомістю індивідуума, системи управління мають більш складну структуру побудови та різноманіття непередбачуваних зв'язків і залежностей складових її елементів.

Системи управління державними фінансами мають складну ієрархічну структуру, розгалужену мережу вертикальних і горизонтальних зв'язків і багатоваріантний характер управлінських рішень для досягнення заданих параметрів об'єкта управління – державних фінансів.

Наявність системоформувальних чинників у безлічі елементів системи зумовлює ще одну її властивість – організацію і передбачає можливість її створення. Для появи системи необхідне формування впорядкованих зв'язків, тобто певного механізму управління системою.

Відзначимо, що вплив держави на будь-яку галузь економіки здійснюється за допомогою певного механізму. Саме поняття механізму управління досліджувалося науковцями досить ґрунтовно. Але, незважаючи на певну близькість поглядів, в управлінській науці сьогодні не існує сталого поняття механізму державного управління та єдиного підходу при визначенні його структури та складових елементів.

Як свідчить аналіз наукової літератури, механізм управління розглядали з погляду соціального і державного управління. Щодо механізму державного управління можна виділити кілька підходів. Так, Г. Атаманчук розглядає його як складну систему державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління [1, с. 153]. У словнику-довіднику з державного управління механізм державного управління визначається як практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей [10, с. 116]. На думку Л. Юзькова, механізм державного управління – це організація практичного здійснення державного управління у вигляді виконавчо-розпорядчої діяльності [14]. М. Круглов розглядає це поняття у контексті стратегічного управління. На його думку механізм управління – сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів управління та впливу на їхню діяльність, що забезпечують узгодження інтересів учасників управління [9, с. 50].

З метою формування більш чіткого визначення поняття механізму державного управління Н. Нижник визначила його складові [4]; П. Надолішній проаналізував організаційно-функціональну структуру державного управління та принципи її формування [2, с. 113–130].

Тому механізм державного управління є складним і системним утворенням, яке органічно поєднує в собі різні складові: економічні, мотиваційні, організаційні, політичні та правові.

У словнику-довіднику за редакцією В. Князєва та В. Бакуменка "згідно з характером факторів впливу виокремлюють політичні, економічні, соціальні, організаційні та правові механізми" [10, с. 117]. Але деякі науковці, наприклад, О. Коротич, доповнюють та дещо видозмінюють це твердження. Наприклад, можливе введення економічних санкцій щодо країни, щоб вона прийняла певні політичні рішення, тоді метод або механізм (якщо буде застосований комплекс подібних методів) буде економічним, а фактор впливу – політичним. Можна також застосувати правові обмеження до організації, що використовує недобросовісну конкуренцію, тоді метод (механізм) буде правовим, а фактор, на який здійснюється вплив (конкурентне середовище), – економічним. Отже, за О. Коротич, вид механізму визначається не факторами, на які здійснюється вплив, а методами впливу, що застосовуються [8, с. 25].

В "Енциклопедичному словнику з державного управління" механізми державного управління визначено як способи розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй форм і методів управління. За формою подання – це схематичне зображення статично-динамічного (структурно-функціонального) змісту процесу управління як взаємодії суб'єкта й об'єкта, єдності діяльності та відносин, функціонування певної системи чи підсистеми [6, с. 25].

Склад елементів та порядок функціонування механізмів державного управління визначається метою, засобами впливу на об'єкт, зв'язками між елементами системи, наявністю ресурсів і можливостей конкретної ситуації. Обов'язковими складовими є: цілі, принципи, функції, методи, інформація,

технологія та технічні засоби. Залежно від засобів, які використовуються у конкретних механізмів державного управління, вони можуть бути політичними, економічними, соціальними, організаційними та правовими, а також комплексними відповідно до основних сфер суспільної діяльності. Процес управління державними фінансами – це сплановані, розраховані та запропоновані дії із забезпечення відтворення, адресності використання та стійкості державних фінансів. Ці дії виконують суб'єкти управління, якими є вищі посадові особи держави, державні органи й юридичні особи, законодавчо наділені функціями, обов'язками та повноваженнями з управління державними фінансами [6, с. 25].

Таким чином, механізм державного управління є завжди конкретним і здійснюється з використанням наявних ресурсів для забезпечення реального безперервного організаційного, правового та контрольного впливу на суспільство, що ґрунтується на об'єктивних законах, базових принципах, цільовій спрямованості, функціональній визначеності з використанням відповідних методів, орієнтованих на досягнення мети.

На нашу думку, можна дати таке визначення терміна "механізм управління державними фінансами" – сукупність спланованих, розрахованих і запропонованих організаційно-правових, економічних, методологічних, інформаційно-аналітичних методів і засобів із забезпечення відтворення, адресності використання та стійкості державних фінансів, спрямованих на суб'єкти управління, що законодавчо наділені функціями, обов'язками і повноваженнями з управління державними фінансами.

IV. Висновки

У дослідженнях процесу управління фінансами на макрорівні наявне переплетіння об'єкта і предмета управління фінансами за відсутності чіткого взаємозв'язку із суб'єктами управління, переважання стереотипів, успадкованих із минулої адміністративно-командної системи управління. Такий стан справ зумовлений, на наш погляд, розбіжностями у пріоритетах у розвитку фінансової науки та практики реформування фінансової системи, й, особливо, низьким методологічним і теоретичним рівнем її розвитку в умовах становлення соціально орієнтованої ринкової економіки.

У публікаціях, присвячених процесу управління фінансами на мікрорівні, значно вище рівень методологічної, теоретичної та практичної опрацьованості процесу управління фінансами, обґрунтування та конкретизації суб'єктів, об'єктів і предмета управління.

Таким чином, розвиток методології, теорії та практики управління централізованими державними фінансами істотно відстає від розвитку теорії та практики управління фінансами на мікрорівні, тобто на рівні організацій, фірм, підприємств різних організаційно-правових форм і форм власності.

Це підтверджується тим, що в управлінні фінансами на макрорівні ще не вдалося чітко визначити та розмежувати за ієрархією суб'єктів та об'єктів фінансового управління і досягти єдності думок у розумінні предмета управління. Звідси випливає, що поки ще не обґрунтовані та не розроблені гнучкі механізми управління фінансовою системою, і, у першу чергу, бюджетної системи України як першооснови ефективного виконання державою своїх функцій.

Звертаючись до більш детального аналізу другої групи публікацій, в яких процес управління фінансами на макрорівні розглядається в рамках окремих форм акумуляції грошових коштів або ж окремих функцій управління фінансами (фінансове планування, організація, державний фінансовий контроль, бюджетування, облік), відзначимо, що зазначені проблеми пов'язані з невизначеністю об'єктів, суб'єктів, предмета управління; відсутність єдності думок із цього питання властива й цій групі публікацій.

Список використаної літератури

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук. – [2-е изд., дополн.]. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.
2. Бакуменко В.Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління : навч. посіб. / В.Д. Бакуменко, П.І. Надолішній. – К. : Міленіум, 2003. – 256 с.
3. Дадашев А.З. Финансовая система России : учеб. пособ. / А.З. Дадашев, Д.Г. Черник. – М. : Инфра-М. – 2007. – 248 с.
4. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади : навч. посіб. / Н.Р. Нижник, С.Д. Дубенко, В.І. Мельниченко ; за заг. ред. Н.Р. Нижник. – К. : УАДУ, 2002. – 164 с.
5. Дєгтяр А.О. Публічні фінанси : навч. посіб. / А.О. Дєгтяр, М.В. Гончаренко, О.С Лєсная. – Х. : С.А.М., 2011. – 512 с.
6. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
7. Колпакова С.М. Финансы, денежное обращение и кредит : учеб. пособ. / С.М. Колпакова. – М. : Финансы и статистика, 2011. – 121 с.
8. Коротич О.Б. Державне управління регіональним розвитком України : монографія / О.Б. Коротич. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2006. – 220 с.
9. Круглов М.И. Стратегическое управление компанией / М.И. Круглов. – М. : Русская деловая литература, 1998. – 356 с.

10. Методологія державного управління : словник-довідник / [укл. В.Д. Бакуменко, Д.О. Безносенко, С.В. Бутівщенко, та ін. ; за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князєва]. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 196 с.
11. Юрій С.І. Казначейська система : підруч. / С.І. Юрій, В.І. Стоян, М.Й. Мац. – Тернопіль : Вид-во Карт-Бланш, 2009. – 394 с.
12. Финансы / под ред. В.М. Родионовой. – М. : Финансы и статистика, 2009. – 432 с.
13. Шохин С.О. Бюджетно-финансовый контроль и аудит : науч.-метод. пособ. / С.О. Шохин, Л.И. Воронина. – М. : Финансы и статистика, 2008. – 237 с.
14. Юзьков Л.П. Механізм радянського державного управління / Л.П. Юзьков. – К. : Знання, 1975. – 48 с.

Стаття надійшла до редакції 19.02.2013.

Пилипенко Н.М. Теоретические подходы к управлению государственными финансами

В статье обобщены теоретические подходы к управлению государственными финансами. Предложен авторский подход к определению термина "механизм управления государственными финансами".

Ключевые слова: *государственные финансы, государственное управление, государственный бюджет, управление государственными финансами.*

Pilipenko N. Theoretical approaches to the management of public finances

The paper summarizes theoretical approaches to the management of public finances. An architectural approach to the definition of "mechanism of public finance."

Key words: *public finances, public administration, state budget, public finance management.*

УДК 351.83(468)

Н.С. Сітнікова
кандидат наук з фізичного виховання та спорту
Класичний приватний університет

СИСТЕМА РОЗВИТКУ ДИТЯЧО-ЮНАЦЬКОГО СПОРТУ В УКРАЇНІ ТА ЙОГО ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗРОСТАННЯ ДЕРЖАВИ

У статті проаналізовано проблеми розвитку дитячо-юнацького спорту в Україні, намічено основні заходи щодо піднесення престижу заняття спортом, визначено пріоритетні напрями регулювання дитячого спорту в законодавчій сфері та заплановано шляхи вдосконалення дитячо-юнацького спорту в державі.

Ключові слова: *органи державного регулювання, державна політика, нормативно-правова база, цільові програми, дитячо-юнацький спорт, шляхи вдосконалення.*

І. Вступ

В Україні сьогодні мільйони людей різного віку займаються спортом, вважають його невід'ємною частиною свого життя. Невідкладні завдання вирівнювання демографічної ситуації в нашій країні вимагають залучення в спорт ще більшої кількості співвітчизників. Не менш актуальне це завдання щодо підростаючого покоління. Саме спорт і спортивна мораль можуть стати не тільки основою його здорового способу життя, а і моральним вибором молоді [2, с. 22].

Зі зміцненням здоров'я громадян країни тісно пов'язане фізичне виховання дітей, підлітків, дорослого населення. Фізична культура є важливим засобом підвищення соціальної та трудової активності людей, задоволення їх моральних, естетичних і творчих запитів, життєво важливої потреби взаємного спілкування, розвитку дружніх відносин між народами та зміцнення миру. Спорт – органічна частина фізичної культури, особлива сфера виявлення й уніфікованого порівняння досягнень людей у певних видах фізичних вправ, технічної, інтелектуальної та іншої підготовки шляхом змагальної діяльності. Соціальна цінність спорту визначається його дієвим стимулювальним впливом на поширення фізичної культури серед різних верств населення [3].

Загальновідомо, що спорту вищих досягнень не буває без дитячо-юнацького спорту. Тому цей напрям роботи у системі розвитку фізичної культури і спорту перебуває на особливому рахунку в усіх країнах, які хочуть мати високі спортивні показники та здорову націю [7].

Вивченню питання розвитку дитячо-юнацького спорту в Україні, його організації та підтримці державою присвячено останніми роками значну кількість досліджень та є предметом наукових пошуків вітчизняних і російських дослідників й фахівців фізичного виховання та спорту, зокрема: Л.В. Волков, Г.Г. Мазурашу, М.Я. Набатникова, В.М. Платонова та ін. Однак, незважаючи на широке коло досліджень і значну кількість наукової та зарубіжної літератури, проблеми у спорті є, і ці проблеми на сьогодні недостатньо вивчені [1; 3; 6; 7].

Питання розвитку дитячо-юнацького спорту актуальне завжди. Адже щоб пишатися своїми спортсменами, державі необхідно забезпечити умови для того, щоб діти мали можливість реалізувати свої таланти та здібності й примножити спортивну славу країни. Як піднести престиж заняття спортом, як досягти масовості та яким чином трансформувати її у вищі досягнення, що необхідно врегулювати в законодавчій сфері та які є шляхи вдосконалення фінансування дитячо-юнацького спорту – це стало передумовами подальшого дослідження.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати розвиток дитячо-юнацького спорту в Україні та показати його значення для Олімпійського руху держави.

ІІІ. Результати

Сучасний спорт і система підготовки спортсменів високої кваліфікації ставлять першочерговим завданням ефективний розвиток дитячо-юнацького спорту, формування діючої системи відбору перспективних дітей та підлітків до регулярних занять з обраного виду спорту, створення умов для реалізації ними набутих рухових навичок і основ окремих видів спорту в подальшій спортивній діяльності. Система дитячо-юнацького спорту об'єднує спортивні школи всіх типів, які забезпечують відбір обдарованих осіб із системи дитячого спорту, поступову спеціалізацію юних спортсменів, що мають високий рівень підготовленості, для участі у міжнародних спортивних змаганнях дітей та школярів, а також для подальшого переходу в систему резервного спорту [4].

© Сітнікова Н.С., 2013

Сьогодні в Україні працює 1692 дитячо-юнацьких школи, у тому числі 251 спеціалізована. За 2012 рік відкрито 30 нових ДЮСШ у 10 регіонах – по 8 у Дніпропетровській області та м. Київ, 4 – у Донецькій, 3 – у Запорізькій, 2 – в Івано-Франківській, по одній – у Закарпатській, Полтавській, Одеській, Херсонській та Хмельницькій. У ДЮСШ спортом займаються понад 723 тис. дітей і підлітків. Це 12,7% учнів та студентської молоді віком від 6 до 18 років (у 2009 р. цей показник становив 11,7%). Вищий за середній показник відсотка дітей, що займаються в спортивних школах, у Харківській, Дніпропетровській, Хмельницькій, Київській, Сумській, Чернігівській, Кіровоградській, Чернівецькій, Волинській, Миколаївській областях і м. Київ. У школах підвищують майстерність понад 22 тис. спортсменів І розряду, понад 13 тис. кандидатів у майстри спорту, понад 4 тис. майстрів спорту і майже 1 тис. майстрів спорту міжнародного класу. За останній рік підготовлено 190 мсмк і 1274 мс [9].

Незважаючи на те, що в цілому по країні кількість шкіл зросла, спостерігається зменшення кількості дітей, котрі займаються в ДЮСШ, в окремих регіонах: у Запорізький – на 5302 особи, у Київській – на 1609, у Харківській – на 1498, в Івано-Франківській – на 1229. Низький відсоток дітей, які вчаться у ДЮСШ, в АР Крим, Житомирській, Закарпатській, Львівській, Тернопільській областях.

Протягом року зменшилася кількість дітей, котрі займаються пріоритетними для країни видами спорту – легкою атлетикою (на 4700), плаванням (на 1650), важкою атлетикою (на 850) та ін. Дуже низький відсоток тих, хто займається зимовими видами спорту. У спеціалізованих класах з видів спорту навчається 6334 учня [5].

Пошук обдарованих дітей, формування в них здорового способу життя, організацію їх змістовного відпочинку та дозвілля, надання їм підтримки, розвиток здібностей і набутих навичок вихованців, створення необхідних умов для максимальної реалізації їхніх здібностей в обраному виді спорту призвана сильна когорта тренерсько-викладацького складу.

Навчально-тренувальний процес у ДЮСШ здійснюють 21 600 тренерів, майже 40% яких мають тренерську кваліфікаційну категорію.

Водночас останніми десятиріччями порушена система відбору до навчання у спортивних школах. Втрачено позитивний досвід селекційного відбору, обстеження і аналіз конституційних, зростових та фізичних даних дитини, проведення у позаурочний і позашкільний час різноманітних рухових ігор, у ході яких спостерігалися інтелектуальна та психологічна адаптація під час ситуаційних змін, ступінь наявної координації у дитини та його витривалість.

Сучасна практика відбору й орієнтації тренування здібних спортсменів свідчить про низьку ефективність дитячо-юнацького спорту. У системі дитячо-юнацького спорту необхідно забезпечити оптимальне співвідношення кількості дітей, які займаються спортом на різних етапах багаторічного вдосконалення, передбачаючи відсів недостатньо перспективних з погляду спеціальної підготовки.

Це можливо, враховуючи, по-перше, що практика засвоєння основних видів спорту, попереднє тестування рухових функцій і стану здоров'я дасть змогу спрямовувати найбільш здібних дітей у конкретному виді спорту для подальшого вдосконалення в системі дитячо-юнацьких спортивних шкіл (ДЮСШ), спеціалізованих дитячо-юнацьких шкіл олімпійського резерву (СДЮШОР), а підготовка на початкових етапах – формувати і відбирати контингент спортсменів, перспективних для подальшого вдосконалення, для резервного спорту.

По-друге, діти, які не виявили явних здібностей до подальшого спортивного вдосконалення, мають бути орієнтовані для занять масовим спортом. Такий підхід дасть можливість підвищити ефективність системи відбору і розвивати систему масового дитячо-юнацького спорту.

Аналіз діяльності спортивних відділень ДЮСШ із видів спорту засвідчив, що спостерігається тенденція зниження кількості учнів, а також спортивних відділень останніми роками з багатьох видів спорту.

Так, протягом 2000–2011 рр. було закрито ряд відділень ДЮСШ із велоспорту-трек, водного поло, спортивної гімнастики, кінного спорту, вітрильного спорту, стрільби кульової та стендової. Аналогічна ситуація виникає і при розгляді діяльності СДЮШОР, де було закрито відділення в таких видах спорту, як: бокс, боротьба греко-римська, велоспорт-трек, велоспорт-шосе, веслування на байдарках і каное, дзюдо, легка атлетика, вітрильний спорт, плавання, стрибки у воду тощо. Водночас збільшується кількість відділень із неолімпійських видів спорту, як: карате, у-шу, боротьба сумо, панкратіон, пауерліфтинг, кікбоксінг тощо. Ця тенденція, зокрема, свідчить і про недостатню інформаційно-пропагандистську діяльність держави у сфері фізичної культури і спорту [8].

Щодо матеріально-технічного забезпечення дитячо-юнацького спорту, то у більшої частини дитячо-юнацьких спортивних шкіл, на жаль, відсутня власна спортивна база.

Лише кожна десята дитина віком 6–18 років займається у системі дитячо-юнацького спорту, що вдвічі менше, ніж необхідно для успішного пошуку та виховання резерву

національних збірних команд України. У сільській місцевості лише одна дитина із п'ятдесяти має можливість займатися у спортивній школі.

Недостатній рівень ресурсного забезпечення діяльності спортивних шкіл усіх типів. Їх фінансування становить не більше ніж 50–60% від потреби. Причому витрати на навчально-спортивну роботу в співвідношенні до наявних витрат на діяльність усіх ДЮСШ країною становлять лише 10,6%, при тому що у 2003 р. цей показник становив 15% [10].

Сьогодні утримання однієї осудженої молодої людини, що відбуває покарання у спеціальних виховних установах України, обходиться державі втричі дорожче, ніж утримання одного учня дитячо-юнацької спортивної школи.

Спортивні школи утримуються лише за бюджетними призначеннями відповідних бюджетів або за рахунок Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності та витратами, зумовленими народженням і похованням. Частка позабюджетних надходжень, приватних підприємств і установ, фізичних осіб становить не більше ніж 3–5%.

І все ж треба розуміти, що за наявності хороших баз, але за відсутності належної уваги до дитячо-юнацького спорту на якісно новий рівень у розвитку сподіватися буде важко. Більшість ДЮСШ на сьогодні практично не мають належного обладнання і спортивного інвентарю, чимало з них не мають і своїх спортивних споруд. Левову частку бюджету таких шкіл становить заробітна плата тренерів, до речі, мізерна. На навчально-тренувальну роботу кошти школам практично не виділяються, тому юні спортсмени не мають можливості виїхати на змагання, а саме це дає рух уперед. Як можна тренуватися, не змагаючись?

Якщо держава не зміне підхід до медико-біологічного забезпечення спортсменів, організації їхнього харчування, яке сьогодні не відповідає вимогам, не підсилить наукову основу спорту, особливо спорту найвищих досягнень, то все марно. Ті країни, з якими ми змагаємося, які очолюють таблицю медалей XXX Олімпіади – США, Китай – вони є такими самими лідерами і в економічному аспекті. Хіба і в розвитку економіки наша країна посідає 14 місце? Тобто за цією паралеллю: економіка – командне місце на Іграх – ми посідали б значно вище місце.

Проблеми, з якими стикаються ДЮСШ у своїй роботі, спільні для всіх, а однією з їх причин є невпорядкування нормативної бази. Питання розвитку дитячо-юнацького спорту знайшло відображення в Національній доктрині розвитку фізичної культури і спорту, Національному плані дій щодо реалізації державної політики в сфері фізичної культури і спорту, Державній програмі розвитку фізичної культури і спорту на 2007–2011 роки, Державній програмі розвитку фізичної культури і спорту на 2012–2016 роки. Та попри цю низку документів, залишається неврегульованим фінансування діяльності ДЮСШ, оплата праці тренерів-викладачів, забезпечення спортивними спорудами, обладнанням, інвентарем [9].

Основною проблемою, яка не дає можливості спортивним школам здійснювати свою діяльність у правовому полі, є відсутність Положення про ДЮСШ. Чинність попереднього Положення призупинено, оскільки, на думку Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту, воно є недосконалим і не відповідає сучасним вимогам, а робота над новим триває вже впродовж п'яти років. Подолати цю проблему не дає змоги неузгодженість поглядів різних суб'єктів спортивної сфери на організаційні аспекти діяльності. Через відсутність Положення не знято питання стосовно зменшення кількості груп для тренера-початківця. Сьогодні молодому тренерові треба мати від 54 до 68 учнів на одну ставку. Але ж відомо, що набрати такі групи вкрай складно в районних центрах, де відбувається скорочення населення та є інші проблеми [3].

З метою покращення ситуації в цьому напрямі законодавчими та нормативно-правовими актами, ухваленими останнім часом, передбачено низку заходів на державному та місцевому рівнях щодо покращення матеріально-технічного стану ДЮСШ, а також фінансового забезпечення діяльності спортивних шкіл усіх типів. По-перше, необхідно переглянути всю законодавчу базу сфери: Закони України "Про фізичну культуру і спорт", новий проект якого підготовлено, "Про позашкільну освіту", "Про місцеве самоврядування", "Про принципи фінансування з місцевих та державного бюджетів". По-друге, необхідно вирішити проблеми забезпечення навчально-тренувального процесу, особливо в літній період. На сьогодні лише близько 100 тис. учнів ДЮСШ і СДЮШОР оздоровились узимку та влітку в таборах. А в АР Крим та Львівській областях, де природні умови максимально сприяють проведенню спортивно-оздоровчих заходів, цей показник менше ніж середній показник державою. Водночас кошти, виділені на оздоровлення, зокрема товариствам по лінії Міністерств оборони та аграрно-промислового комплексу, використані не в повному обсязі [11].

Гострим питанням є відсутність власної спортивної бази у шкіл, адже на оренду необхідних споруд витрачається левова частка коштів і залишається надто мало на навчально-тренувальну роботу.

З 1 вересня 2009 р. відбулося присвоєння категорій дитячо-юнацьким спортивним школам залежно від ефективності їх роботи. Також ураховується кількість спортсменів – вихованців ДЮСШ, які входять до складу збірних команд України, наявність висококваліфікованих тренерських кадрів. Розподіл на категорії дає змогу переглянути оплату праці тренерів, визначити її розмір залежно від досягнутих результатів, збалансувати інфраструктуру розвитку ДЮСШ та залучати більше дітей і підлітків до занять фізичною культурою і спортом.

Із 30 вересня 2010 р. на засіданні Гуманітарної ради, яку очолює Президент країни, було прийнято рішення про будівництво 500 багатофункціональних майданчиків щороку. На них з'явиться можливість усім бажаючим займатися футболом, волейболом, баскетболом, гандболом, великим тенісом, бадмінтоном [11].

У квітні – травні 2012 р. проведено інвентаризацію роботи дитячо-юнацьких спортивних шкіл в Україні.

Проте міністерство турбує ситуація, що склалася із фінансуванням дитячо-юнацького спорту в державі. Наприклад, тільки у Києві на сьогодні функціонують 41 ДЮСШ, 45 спеціалізованих дитячо-юнацьких шкіл олімпійського резерву та дві школи вищої спортивної майстерності. Протягом 2011 р. заборгованість перед ДЮСШ із міського бюджету зросла до 1 млн 340 тис. грн. Із них 950 тис. грн борг за оренду приміщень і комунальні послуги. І це тоді, коли столиця мала б подавати приклад регіонам, а не ставити спортивні школи на межу виживання [9].

На утримання спортивних шкіл у 2010–2012 рр. витрачено 477 млн грн (659 грн на одного учня на рік). З них на навчально-спортивну роботу витрачено лише 8%, тобто 51 грн на одного учня (в освітянських школах цей показник 5,4% загальних асигнувань, у школах облспортуправлінь – 8,7%, у товариствах у середньому – 8,4%). Зрозуміло, що на такі гроші забезпечити сучасний рівень підготовки резерву просто неможливо [10].

У 2012 році згідно з рішенням Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності через його регіональні управління профінансовано не тільки дитячо-юнацькі спортивні школи товариств "Україна" і "Спартак", а й "Колоса", "Динамо" та частково – комітету з фізичного виховання та спорту Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, на що витрачено близько 82 млн грн, це 17% фінансування з усіх джерел [8].

Пошуки оптимальної моделі фінансування діяльності ДЮСШ тривають. На думку фахівців, доля спортшкіл сьогодні майже завжди залежить від обласного та місцевого бюджетів, і необхідно відпрацювати сучасні механізми координації цієї роботи.

Відомо, що з тисячі дітей, які приходять до спортивних шкіл, із часом залишається близько ста, а з них приблизно 10% можуть досягти результатів у великому спорті, дійти ж до олімпійського п'єдесталу зможуть одиниці. І це потребує наполегливої роботи впродовж 8–10, а то й більше років. Чимало видів спорту мають пізню спеціалізацію. Багато дітей, які займаються у ДЮСШ, продовжують навчання в них і після закінчення загальноосвітніх шкіл. Але підготовку атлетів старше ніж 18 років Фонд соціального страхування сьогодні не фінансує. Це призводить до того, що втрачається найближчий резерв спорстменів-кандидатів, а інколи і членів національної збірної, котрі не можуть бути прийняті до школи вищої спортивної майстерності (оскільки спеціалізація ШВСМ не завжди відповідає спеціалізації СДЮШОР) чи працевлаштовані. Тож необхідно розглянути питання, щоб для занять деякими пріоритетними видами спорту вік перебування в ДЮСШ підняти з 18 до 21, а в окремих випадках і до 22–24 [10].

Пріоритетним питанням на сьогодні також є механізм удосконалення заробітної плати тренерів ДЮСШ, для того, щоб молоді спеціалісти не боялися йти до спортивних шкіл, а досвідчені фахівці не залишали країну. Необхідно розробити тарифну сітку, систему заохочення провідних спортсменів і тренерів з олімпійських і неолімпійських видів спорту.

Потрібно об'єднати зусилля центральних і місцевих органів влади для пропагування здорового способу життя та забезпечення належних умов для тренувань спортсменів різного віку та рівня підготовки, а саме:

– протягом п'яти років спробувати побудувати в усіх обласних і районних центрах держави сучасні фізкультурно-оздоровчі комплекси з плавальними басейнами. Для цього треба встановити зв'язок з місцевими органами влади щодо визначення земельних ділянок і місць можливого будівництва таких об'єктів та сформувати типові проекти з повною кошторисною документацією;
– побудувати нові дитячі спортивні майданчики. Треба розробити таку програму, яка б передбачала спільне фінансування з місцевих і державного бюджетів. Наприклад, у Запоріжжі чимало спортивних майданчиків зі штучним покриттям будується саме у сільській місцевості, а це відкриває нові можливості для розвитку дитячого спорту. До цього докладає зусиль не тільки місцева влада, а й долучаються меценати. Протягом минулого року в області в рамках регіональної про-

грами розвитку фізичної культури і спорту побудовано 19 майданчиків, більшість із них – за позабюджетні кошти [8].

Щороку Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту і Всеукраїнський центр фізичного здоров'я населення "Спорт для всіх" проводять місячник "Спорт для всіх – спільна турбота". Кожного року по всій Україні ремонтується понад 24 тис. спортмайданчиків, а у 2012 р. – 27 тис. [8];

– наладити будівництва багатофункціональних спортивних комплексів, і не тільки в рамках Євро-2012, бо сучасні спортивні споруди в нашій країні не будували понад 17 років.

В Україні вже збудовано чотири сучасні льодові палаци спорту – у Донецьку, Херсоні, Калуші Івано-Франківської області та Харкові. Нові спортивні споруди зі штучним льодом – арени з часом з'являться і в інших містах, як передбачено державною цільовою соціальною програмою "Хокей України". Це відкриває нові можливості й для розвитку дитячо-юнацького спорту [9].

На сьогодні в нашій країні пріоритет віддається тим видам, в яких наші спортсмени можуть показати високі результати. Але, на нашу думку, не треба диктувати дитині чи дорослій людині обирати собі уподобання. Необхідно розвивати всі види спорту. Дитина, займаючись, обере собі той вид, який буде приносити їй задоволення і зміцнюватиме здоров'я. Краще мати 20 медалей різного ґатунку в 20 різноманітних видах спорту, ніж кілька золотих – у двох видах. Розвивати необхідно все, можливо, роблячи деякі акценти.

Уже зараз треба подумати про необхідність розробки програми підготовки до наступних Олімпійських ігор. Підготовка до них не означатиме, що нічого не треба робити з ДЮСШ. Сьогодні юні спортсмени навчаються в цих спортивних школах, а через чотири роки випускники прийдуть до збірної, і їхні місця в школах посядуть інші.

IV. Висновки

Вважаємо, щоб організувати ефективну систему спорту в Україні необхідно визначити основні кроки щодо розвитку дитячо-юнацького спорту, а саме:

– покласти контроль за формуванням державної політики щодо діяльності ДЮСШ на центральний орган виконавчої влади з питань фізичної культури і спорту;
– визначити фінансування ДЮСШ пріоритетним державним напрямом;
– збільшити видатки місцевих бюджетів на забезпечення діяльності спортивних шкіл усіх типів, у тому числі на навчально-спортивну роботу не менше ніж 25% від загального обсягу їх фінансування;
– затвердити Положення про ДЮСШ постановою Кабінету Міністрів України;
– створити координаційну раду на чолі з віце-прем'єр-міністром України для вирішення проблем діяльності ДЮСШ;
– удосконалити етапності спортивної підготовки талановитої молоді через систему ДЮСШ, СДЮШОР, ШВСМ, училищ фізичної культури і спорту;
– затвердити державну програму розвитку спортивних шкіл та їх матеріально-технічного забезпечення;
– підвищити зарплати тренерів і чітко продиференціювати оплати відповідно до спортивних досягнень вихованців;
– комп'ютеризація ДЮСШ для запровадження сучасної системи обміну інформацією та пропаганди;
– відпрацювати навчальні програми та налагодити взаємодії з профільними ВНЗ.

Головне завдання держави – забезпечити здоров'я людей. Ми говоримо про спорт, а це насамперед здоров'я. Здорова людина хворіє менше, не виникатиме необхідність витрачати кошти на лікування, краще їх витратити на запобігання хворобі. Здорове населення житиме довше. Але пропаганда спорту, здорового способу життя не має бути відірваною від реалій. Якщо говоримо про користь занять спортом, для цього мають бути відповідні сучасні споруди, де можна займатися за своїм уподобаннями і здібностями. Це має йти паралельно. І тоді наші діти обов'язково покажуть свої таланти.

Список використаної літератури

1. Волков Л.В. Детский и юношеский спорт: методология исследования и разработка учебной дисциплины / Л.В. Волков // Актуальні проблеми фізичної культури та спорту в сучасних соціально-економічних умовах : II Міжнародна наукова конференція, 2005 р. – Запоріжжя, 2005. – С. 14–19.
2. Волков Л.В. Система управления развитием физических способностей детей школьного возраста в процессе занятий физической культурой и спортом : автореф. дис. на соискания ученой степени докт. пед. наук : спец. 13.00.04 / Л.В. Волков. – М. : ГЦОЛИФК, 1989. – 38 с.
3. Мазурашу Г.Г. Здоров'я – пріоритет державної політики / Г.Г. Мазурашу // Спортивно-розважальне видання "Супер!" : спец. випуск, присв. пробл. сфери фіз. культури і спорту в Україні. – 2009. – 24 с.
4. Мічуда Ю.П. Проблеми вдосконалення механізмів державного управління сферою фізичної культури і спорту в Україні / Ю.П. Мічуда // Фізичне виховання, спорт і культура здоров'я у сучасному суспільстві : зб. наук. пр. – Луцьк, 2002. – Т. 1. – С. 26–28.
5. Олійник М.О. Теоретичні і методичні основи управління фізичною культурою і спортом в Україні / М.О. Олійник. – К. :

Вид-во Національного університету фізичної культури і спорту, 2000. – С. 13.
6. Основы управления подготовкой юных спортсменов / [под ред. М.Я. Набатниковой]. – М. : Физкультура и спорт, 1982. – 280 с.
7. Платонов В. Н. Подготовка юного спортсмена / В.Н. Платонов, К.П. Сахновский. – К. : Радянська школа, 1988. – 288 с.
8. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.noc-ukr.org.
9. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ukraine2012.gov.ua/interviews/25251/.
10. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF3LB00B.html.
11. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua.

Стаття надійшла до редакції 12.02.2013.

Ситникова Н.С. Система развития детско-юношеского спорта в Украины и его значение для социального роста государства

В статье проанализированы проблемы развития детско-юношеского спорта в Украине, намечены основные мероприятия по подъему престижа занятия спортом, определены приоритетные направления регулирования детского спорта в законодательной сфере и запланированы пути усовершенствования детско-юношеского спорта в стране.

Ключевые слова: *органы государственного регулирования, государственная политика, нормативно-правовая база, целевые программы, детско-юношеский спорт, пути усовершенствования.*

Sitnikova N. System development of children's and youth sports of Ukraine and its importance for the social growth of the stat

The paper analyzed the problems of youth sport in Ukraine, outlines the basic measures for raising the prestige of the sport, priority of regulating children's sport in the legal field and the ways to improve youth sport in the country.

Key words: *regulatory agencies, public policy, legal framework, targeted programs for children and youth sports, ways to improve.*

УДК 351.83

А.Л. Шевцов
здобувач
Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ

КОМПЛЕКСНИЙ ПІДХІД ДО ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

У статті запропоновано здійснювати комплексне державне регулювання міграційних процесів на цільовій основі. Визначено критерії державної підтримки цільових груп мігрантів.

Ключові слова: *міграція, міграційні процеси, державне регулювання, комплексний підхід.*

I. Вступ

Система державного управління України поки не демонструє здатності до реалізації системної та комплексної міграційної методології, відрізняється фрагментарністю підходів до вирішення соціальних питань. Практика державного регулювання міграційних процесів за роки незалежності свідчить про нерівномірний розподіл організаційно-управлінських зусиль, розпорошенні ресурсів, а отже, недостатньої здатності за допомогою механізмів державного регулювання упорядковувати міграційну поведінку, мінімізувати її негативні наслідки. У першу чергу, недоліки, що виражаються в неузгодженості міграційної політики із соціально-економічною політикою держави. Це знайшло відображення у наростанні відпливу висококваліфікованого населення в країни ближнього і далекого зарубіжжя, припливі некваліфікованої робочої сили в промислово розвинуті регіони країни, не сформованості адекватних організаційно-правових механізмів, що стимулюють процеси реміграції та ін.

Питанням державного регулювання міграційних процесів присвячено чимало наукових праць як вітчизняних, так і зарубіжних. Розробкою теоретичних засад впливу держави на іммміграційні процеси займалися такі дослідники, як: М. Денисенко, В. Іонцев, Е. Лібанова, О. Малиновська, В. Моісеєнко, В. Перевєдєнцев, О. Позняк, І. Прибиткова, О. Пуригіна, Т. Регент, Л. Рибаковський, Ю. Римаренко, С. Сардак, О. Хомра, Б. Хорєв та ін. Віддаючи належне їх науковим напрацюванням із цієї проблематики, зазначимо, що дослідження із комплексного підходу до державного регулювання міграційних процесів в Україні ще не мають координованого і системного характеру.

III. Постановка завдання

Мета статті – обґрунтувати і використати комплексний підхід до державного регулювання міграційних процесів в Україні.

III. Результати

Сучасні уявлення, що склалися як у зарубіжній, так і у вітчизняній науці, а також у практиці державного управління, характеризуються різноплановістю підходів до розуміння сутності та тенденцій розвитку міграції як соціального явища. Між тим, сьогодні існує потреба у формуванні інтегральної парадигми, що адекватно описує родові та видові закономірності й тенденції розвитку міграції, та створює необхідні передумови для реалізації комплексного підходу в державному регулюванні міграційних процесів.

Комплексний підхід як продовження системної методології в організаційно-управлінській діяльності ґрунтується на цілісному баченні об’єктів управління як соціальних феноменів, концентрації загальнодержавних і галузевих ресурсів у вирішенні соціальних проблем.

Сучасна парадигма державного регулювання міграції являє собою сукупність науково обґрунтованих положень про видові закономірності розвитку та функціонування міграції як соціального феномену, що дають змогу здійснювати розробку пошукових і нормативних прогнозів її розвитку в світовому, державному та регіональному масштабах, формувати на цій основі вивірені соціальні критерії врахування потреб та інтересів населення в міграційній сфері, державні проекти рішення міграційних проблем [6].

Ми вважаємо, що сучасна парадигма державного регулювання міграції повинна ґрунтуватися на розумінні “пускових” механізмів міграційної поведінки, котрі детермінуються покиданням місць розселення, у яких склався комплекс факторів, котрі блокують реалізацію базових потреб населення; пошуком нових соціальних анклавів самореалізації та підвищення якості життя. На цій основі створюється можливість формування адекватної державної міграційної політики, що враховує потреби суспільства, а також можливості міграційного потенціалу.

Враховуючи, що регулювання – це, перш за все, упорядкування, встановлення правильної взаємодії частин механізму в сис-

© Шевцов А.Л., 2013

темі [10], основним завданням органів влади у міграційній сфері є забезпечення оптимальної з погляду державної стратегії взаємодії між учасниками міграційного процесу.

Державне регулювання передбачає, в першу чергу, владний, політичний вплив, який в основі має правову обумовленість (легітимність), а в реалізації силу державного апарату, що володіє засобами примусу [2]. Однак регулятивна діяльність держави у міграційній сфері має гнучкі та не завжди чітко визначені межі свого впливу. Уявлення про межі державного регулювання міграції будується на одній із ключових методологічних позицій нашого дослідження, що дає змогу розглядати міграцію як процес, що самоорганізується.

Погляд на міграцію як на самоорганізований природний і конструктивний процес, властивий будь-якій соціальній системі, не спрощує завдань державної участі в регулюванні міграційних процесів. Звичайно, у літературі існують точки зору, що дають змогу уявити міграцію на зламних етапах суспільства як потужний потік, у якому будь-які управлінські спроби заздалегідь приречені. Управлінський вплив у вигляді комплексного регулювання міграційних потоків уявляється можливим і необхідним. Це регулювання спрямоване в першу чергу на те, щоб максимально пом'якшити негативні наслідки міграції та зберегти національні інтереси в швидкоплинній ситуації. Державне регулювання міграційних процесів повинно полягати, на наш погляд, у створенні умов, що утримують міграцію в соціально прийнятному руслі. У зв'язку із цим визначальними стають завдання забезпечення соціальної захищеності мігрантів і представників приймаючого суспільства. Разом із тим необхідно чітко слідувати інтересам національної безпеки у процесі регулювання міграційних потоків.

Державне регулювання міграційних процесів є одним з елементів соціального управління. На думку М. Денисенко, головною метою соціального управління системами є забезпечення свободи їх ефективного становлення і розвитку та водночас максимально можливого інноваційного внеску в соціальний ресурс макросистеми [2]. На підставі цього системоутворювальною стратегічною метою державної міграційної політики і державного регулювання міграції є забезпечення свободи вибору особистістю чи соціальною групою місця переселення. Така свобода ґрунтується на істинних цінностях і потребах людини (групи), забезпечується збалансованим соціально-економічним розвитком регіонів країни, високим рівнем соціальної захищеності особистості та наданням мігрантам об'єктивної інформації.

Державне регулювання міграційних процесів реалізується на законодавчому, виконавчому і судовому рівнях влади. У законодавчому аспекті сьогодні спостерігається істотний відрив від реальної соціальної ситуації, зумовлений низьким рівнем наукового забезпечення практики розробки і прийняття законодавчих актів. Прийняте міграційне законодавство слабо підкріплено аналізом і стратегічним прогнозуванням розвитку соціально-економічної ситуації в Україні.

На сьогодні в Україні спостерігається приплив в основному низькокваліфікованої та низкокультурної робочої сили. Це аргументується тим, що на українському ринку праці сьогодні найбільш затребувані некваліфіковані працівники. Поки в Україні недостатньо розвинуто умови для стрімкого розвитку виробництва з новою інфраструктурою і за новими технологіями, слабо розвинуто сферу послуг. Для фахівців високого рівня кваліфікації, що володіють високоякісною освітою і мотивацією до реалізації свого таланту, в нашій країні поки не склалися сприятливі умови [11].

Існує ряд проблем, що стосуються виконавчого рівня державного регулювання міграційних процесів. Тут найбільш яскраво виражені суперечності, що виникають при взаємодії між центральними та місцевими органами влади.

У цілому, тема суперечностей, що виникають на виконавчому рівні державного регулювання міграційних процесів, у тому числі тема розподілу повноважень між державними та місцевими органами влади у сфері міграції, становлять велике коло дискусійних аспектів, котрі повинні бути темою подальших наукових досліджень.

Судовий аспект державного регулювання міграції, як і всі інші, недостатньо повно узгоджується із реальним соціально-економічним рівнем життя, що зумовлено, перш за все, слабкою соціологічною пропрацьованістю міграційного законодавства.

Ефективне державне регулювання міграційних процесів можливо порівняти з діяльністю людини із регулювання течії річок. Тут екологічно вивірений підхід не допускає дій, подібних повороту течії річок, але при цьому передбачає, якщо це необхідно, поглиблення русла в певних місцях, будівництво гребель, зміцнення берегів тощо.

У регулюванні міграційних процесів також у жодному разі не можна намагатися штучно повертати міграційні потоки, але виділяти і підтримувати певні групи мігрантів держава може й повинна, хоча б із метою забезпечення власної національної безпеки. Якщо не контролювати міграційні процеси, вони просто зруйнують існуючий соціум, утворивши на його місці нову соціальну систему, можливо, навіть із більш ни-

зькими параметрами, що не відповідає вимогам національної безпеки.

Звичайно, коли ми говоримо про свободу міграційного руху, що заснована на існуванні необмежених можливостей усвідомленого вибору напрямів переміщення, ми маємо на увазі таку модель держави та її соціальної системи, до якої потрібно прагнути. Зауважимо, що в цьому випадку мова йде про свободу внутрішньої міграції. Можливості вільного вибору напрямів зовнішньої міграції залежать від міжнародної соціально-економічної ситуації та світового рівня регулювання міграційних процесів.

На нашу думку, на сучасному етапі діяльність органів державної влади щодо регулювання зовнішніх і внутрішніх міграційних процесів повинна бути спрямована на якісний зміст міграційних потоків і процеси адаптації мігрантів у приймаючому суспільстві. Необхідно зрозуміти, що сучасна міграція приводить до суттєвих, кардинальних змін сформованих раніше соціальних систем. Тому значно більшої уваги зараз вимагає якість життя того суспільства, яке формується в Україні під впливом інтенсивних міграційних процесів, що і надалі будуть визначати розвиток країни.

Ми вважаємо, що регулювання міграційних потоків необхідно здійснювати відповідно до принципу цільового добровільного переселення.

Загальною метою сучасної державної політики, а відповідно, її міграційної складової є вдосконалення якості життя суспільства. Держава, не намагаючись зупиняти міграційні потоки, може надавати підтримку тим, чий якісний потенціал сприятиме розвитку соціальної системи та якості життя на певних територіях країни. Такий підхід необхідний на цьому етапі в умовах непропорційного розвитку регіонів країни. Необґрунтованим є прагнення вирішити проблему відпливу працездатного населення із найперспективніших регіонів лише за допомогою економічних інструментів. Потужна соціально-економічна інфраструктура, безумовно, може залучити населення, але навряд чи можна з упевненістю сказати, що переселятися будуть люди, котрі сприяють якісному розвитку соціуму в місцях заселення. Досвід свідчить, що країни, які досягли високого матеріального благополуччя і зорієнтовані, в першу чергу, на економічний успіх, стають сприятливим середовищем для формування суспільства споживачів і залучають мігрантів, у більшості тільки матеріально зацікавлених.

Багато країн, що мають серйозний досвід державного регулювання міграційних процесів, у своєму законодавстві задають певні параметри мігрантів, стимулюючи переселення одних категорій переселенців й запобігаючи припливу інших. Так, у США чітко позначені групи іммігрантів, які зможуть після закінчення певного терміну стати громадянами країни і отримувати необхідну державну підтримку. До таких категорій належать особи, що беруть шлюб із громадянами США чи мають родинні зв'язки на території країни, біженці, вимушені переселенці. Крім того, великий акцент робиться на стимулюванні припливу "економічно корисних" груп мігрантів. До них належать особи з видатними здібностями; відомі вчені та дослідники; міжнародні менеджери і директори; особи з високим рівнем освіти або винятковими здібностями; певні групи робітників і фахівців, що мають договір про найм; інвестиційні іммігранти [6].

Економічної доцільності переселення дотримуються інші, досвідчені в міграційному аспекті країни. Канада, Нова Зеландія, Австралія також віддають явну перевагу бізнес-імміграції, інвесторам, підприємцям, робітникам за наймом. Дійсно, така міграційна політика дала змогу названим державам істотно підвищити свій добробут. Однак у цілому на якості життя зазначених держав, якщо виходити із переважних потреб більшої частини суспільства і рівня їхньої задоволеності, економічна міграція далеко не завжди є сприятливою. Помітна частина мігрантів розглядає країну перебування як майданчик для заробляння грошей, не роблячи жодного внеску в соціальний і культурний розвиток держави, а скоріше, навпаки, – сприяють маргіналізації культурних і соціальних цінностей. Найчастіше це визначається невисокими соціальними параметрами іммігрантів, їх примітивною ціннісною системою координат (матеріальне споживання як сенс життя). Велика частина переселенців у розвинуті країни зорієнтована на споживання благ цивілізації, не бачачи сенсу, наприклад, у прагненні до розкриття власного таланту, до самореалізації [6].

Вивчаючи вітчизняний і зарубіжний досвід державного регулювання зовнішньої та внутрішньої міграції, ми знаходимо ще більшу впевненість у тому, що до впливу на міграційні потоки потрібно підходити комплексно, орієнтуючись насамперед на три пріоритети, а саме: соціальний стан (якість життя) мігрантів; соціальний стан віддаючого суспільства; соціальний стан приймаючого суспільства. Окремим пріоритетом можна виділити якість життя суспільства, оновленого чи повністю зміненого під впливом міграції.

Навряд чи для України прийнятний досвід селективної міграційної політики згаданих вище країн, оскільки там ефективність регулювання міграції визначається не соціальними, а економічними критеріями. Суто економічний підхід до регулювання соціаль-

них процесів, по суті, заперечує принципи системності та комплексності й у цьому випадку стає основою неповноцінної міграційної політики.

Державне регулювання міграції, що має цільову основу, підпорядковане, в першу чергу, соціальним критеріям, які, до речі, не заперечують економічну доцільність підтримки груп переселенців.

Цільове державне регулювання засноване на чіткому обліку соціальних характеристик потенційних мігрантів та їх системному впливу на соціальне середовище. Крім того, такий метод вимагає виявлення найбільш значущих для приймаючої сторони і разом із тим придатних для проживання ділянок розселення.

Комплексний підхід до державного регулювання міграції поширюється на всі етапи цього процесу і тому зачіпає певні групи мігрантів на всіх стадіях переселення.

У зв'язку із цим цільове регулювання припускає роботу із залучення на конкретні території тих, хто має намір змінити місце проживання, але ще не вибрав напрямок. У цьому випадку для потенційних мігрантів, параметри яких відповідають заданим, пропонуються умови, що відповідають інтересам як мінімум трьох сторін: самого мігранта, соціуму регіону і держави в цілому. Система залучення цільових переселенців на актуальні для країни території ґрунтується в першу чергу на добровільному виборі мігранта, орієнтована не на кількість переселенців, а на їх соціальну якість. Реалізацію цільового диференційованого підходу в державному регулюванні міграції на практиці можна назвати цільовим заселенням.

Цільове регулювання може зачіпати тих мігрантів, які вже перебувають у процесі руху і, отже, вибрали для себе нове місце проживання. Мігранти, чиї якості відповідають певним соціальним критеріям, також можуть користуватися державною підтримкою.

Ті, хто вже оселився на новому місці проживання і є носіями необхідних соціальних якостей, також можуть бути включені в категорію цільових мігрантів, підтримуваних державою.

Комплексне державне регулювання повинно охоплювати населення приймаючої сторони. Представники приймаючого соціуму, що володіють високим людським потенціалом, також повинні користуватися необхідною цільовою підтримкою. Це є однією з умов профілактики конфліктів між мігрантами та приймаючою стороною.

Велику роль у зміні соціального стану мігрантів, приймаючої сторони і несформованого соціуму відіграє, як відомо, процес взаємної соціально-психологічної адаптації переселенців та місцевого населення. Від того наскільки благополучно завершиться процес соціально-психологічної адаптації залежить у цілому стабільність майбутнього суспільства. Адаптація визначає подальшу стійкість і якість соціальних зв'язків, закріпленість населення в регіоні та в кінцевому підсумку якість життя [3]. У зв'язку із цим адаптації як потужному соціальному фактору повинно бути приділено максимум уваги в процесі державного регулювання міграційних процесів.

Результати соціально-психологічної адаптації мігрантів і приймаючої сторони багато в чому залежать від соціальних якостей самих добровільних переселенців. Відомо, що легше адаптуються ті особистості, які "займаються своєю справою", тобто виконують ту професійну діяльність, до якої у них є пряма мотивація і необхідні здібності. Такі люди, в першу чергу, потрібні в ряді регіонів країни для розвитку соціальної системи та підвищення якості життя [9]. Додамо, що ефективною є така самореалізація особистості, у результаті якої підвищується якість життя самого індивіда та разом із цим удосконалюється якість життя навколишнього суспільства.

У цільовому регулюванні міграції необхідно зорієнтуватися в основному на тих, хто має намір змінити місце проживання через можливість набуття умов для виконання своєї справи. В. Франкл у своїй праці "Людина в пошуках сенсу" наводить слова К. Ясперса: "Людина стає тим, чим вона є завдяки справі, яку вона робить своєю" [12]. Мотиваційний аспект за наявності необхідного рівня професіоналізму, на наш погляд, є одним із визначальних. Вітчизняна історія наочно це підтвердила. Ті радянські фахівці, які переїжджали в інші території виключно через можливість отримання державних дотацій, у нагальному порядку покинули місця заселення, як тільки дотації закінчилися. Навпаки, селяни, що переселялися на Далекий Схід у царський період і прагнули здобути землю та стати її господарями, надовго осіли на новому місці, "пустивши там коріння" [7].

Частка мігрантів, що шукають простору для реалізації свого творчого потенціалу, є найменшою у загальному міграційному потоці. Однак саме ця група здатна бути найбільш ефективною в аспекті розвитку суспільства.

Звичайно, процес самореалізації пов'язаний з економічними умовами, і в першу чергу з можливістю знаходження робочого місця. Прагнення до професійної самореалізації дає людині змогу зрозуміти те, яка зайнятість найбільш близька їй. Узгоджуючи переселення з такими прагненнями, особистість найбільш чітко окреслює мету міграції. Осмислення мети перетворює активність індивіда в структуровану діяльність. Струк-

турованість діяльності, пов'язаної з переселенням і проживанням на новому місці, спочатку виражається в наявності перспективного плану. Реалістичне планування – це один з основних показників свідомості та цільової основи міграції. При здійсненні цільової державної підтримки певних груп мігрантів необхідно пов'язувати їх плани із загальним планом розвитку регіону і знаходити місце для реалізації запланованого з максимально корисним ефектом для території та самого переселенця.

Функція тих добровільних переселенців, яким держава надасть підтримку, крім іншого буде полягати у формуванні сприятливого соціального, культурного й економічного середовища для подальшого успішного розвитку соціальної системи, а відповідно, для зацікавленості новоприбулих мігрантів у довгостроковому проживанні на новій території. Групи так званих цільових поселенців повинні слугувати своєрідними локомотивами, визначальними чинниками в розвитку суспільства. Велику роль буде відігравати те, наскільки цільові групи мігрантів стануть референтними в новому соціумі. Крім того, цільові мігранти повинні бути економічно активні. Держава може лише створити сприятливі умови для зростання добробуту цільових переселенців. Заробити цей добробут вони повинні самі, зміцнивши тим самим свій статус у новому суспільстві.

Особливу значущість у цільовому регулюванні міграції має просторова складова. У процесі цільової підтримки переселення важливим критерієм є актуальність напрямку міграції. Зараз необхідно визначити просторові пріоритети держави і вибрати ділянки території країни, розвиток яких найбільшою мірою відповідав би інтересам держави, де б підтримувалися добровільні мігранти, що вибрали цей напрямок.

Масовий відплив працездатного населення з ряду регіонів Україні частково зумовлений помилками політики розселення в радянський час. Тоді у багатьох випадках головним принципом розселення було розміщення людей у безпосередній близькості з виробничим вузлом. У результаті виникли так звані містоутворювальні підприємства, де переважна частина населення була зайнята на одному виробничому об'єкті. У багатьох випадках території для житлового будівництва не відповідали екологічним нормам проживання людей. Найчастіше ці місця вибиралися в стороні від необхідних запасів чистої прісної води, у неблагополучних кліматичних умовах тощо [7].

Для того, щоб потенційні мігранти мали більшу можливість вибору напрямку переселення, у країні необхідно сформувати широку інформаційну систему, що дає змогу сформувати максимально об'єктивне уявлення про якість життя в усіх регіонах країни і про умови поселення в них.

Враховуючи різні аспекти впливу міграційних процесів на якість життя населення регіону і країни в цілому, ми можемо попередньо визначити критерії державної підтримки груп мігрантів. До таких критеріїв належать: прагнення до самореалізації на новому місці проживання; переважання в мотиваційній системі мігранта прямих мотивів до проживання у території, що становить найбільший інтерес для держави; професійні параметри, що відповідають певним видам зайнятості в регіоні заселення високий ціннісний рівень мігрантів; економічна активність та ініціативність.

Зауважимо, що виявлення цільових груп мігрантів має будуватися на конкурсній основі з використанням методів психологічної діагностики.

IV. Висновки

Комплексне регулювання міграційних процесів, здійснюване на цільовій основі, передбачає максимальне сприяння припливу вітчизняних інвестицій (це зумовлюється вимогами економічної безпеки держави) з метою стимулювання міграції в ті місця, де найбільш гостро стоїть питання якості життя.

Щодо внутрішньої міграції регулювання має здійснюватися як на державному, так і на місцевому рівні. Необхідна активна участь місцевих державних адміністрацій і бізнес-структур, що розташовані на території регіону. Відомо, що управлінські рішення на місцях часто приймаються практично без урахування державних інтересів, а тільки в рамках регіональних потреб, деколи лише в інтересах вузьких фінансово-економічних кіл. У зв'язку із цим питання зовнішньої міграції, особливо припливу іноземних громадян у прикордонні регіони Україні, повинні перебувати під жорстким контролем державних органів влади.

Список використаної літератури

1. Бакуменко В.Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління : навч. посіб. / В.Д. Бакуменко, П.І. Надолішній. – К. : Міленіум, 2003. – 256 с.
2. Денисенко М.Б. Миграциология : учеб. пособ. / М.Б. Денисенко, В.А. Ионцев, Б.С. Хорев. – М. : Изд-во МГУ, 2009. – 296 с.
3. Малиновська О.А. Мігранти, міграція та Українська держава: аналіз управління зовнішніми міграціями : монографія / О.А. Малиновська. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 236 с.
4. Міграційні процеси в Україні: сучасний стан і перспективи / за ред. О.В. Позняка. – Умань, 2007. – 321 с.
5. Зовнішні трудові міграції населення України / за ред. Е.М. Лібанової, О.В. Поз-

няка. – К. : РВПС України НАН України, 2002. – 206 с.
6. Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри: (Понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія практика) : [енциклопедія] / за ред. Ю. Римаренка. – К. : Довіра, 2008. – 912 с.
7. Переведенцев В.И. Методы изучения миграции населения / В.И. Переведенцев. – М. : Наука, 1975. – 231 с.
8. Прибиткова І. Міграційний потенціал населення України / І. Прибиткова // Громадська думка. – 2004. – № 1. – С. 20.
9. Пуригіна О.Г. Міжнародна міграція : навч. посіб. / О.Г. Пуригіна, С.Е. Сардак. – К. : Академія, 2007. – 312 с.
10. Советский энциклопедический словарь. – М. : Советская Энциклопедия, 1979. – С. 1225.
11. Тиркало В.Б. Міграційні процеси у світі їх причини та наслідки [Електронний ресурс] / В.Б. Тиркало // Інтернет видання "Українська Школа Бізнесу "НаШЕ". – Режим доступу: http://ubs-nashe.com.ua/docs/migration.pdf.
12. Франкл В. Человек в поисках смысла : сборник / В. Франкл ; пер. с англ. и нем. Д.А. Леонтьева, М.П. Папуша, Е.В. Эйдмана. – М. : Прогресс, 1990. – 368 с.

Стаття надійшла до редакції 19.02.2013.

Шевцов А.Л. Комплексный подход к государственному регулированию миграционных процессов

В статье предложено осуществлять комплексное государственное регулирование миграционных процессов на целевой основе. Определены критерии государственной поддержки целевых групп мигрантов.

Ключевые слова: *миграция, миграционные процессы, государственное регулирование, комплексный подход.*

Shevtsov A. Comprehensive approach to state regulation of migration processes

The article suggested to carry out a comprehensive state regulation of migration processes on a targeted basis. The criteria state support target groups of migrants

Key words: *migration, migration, government regulation, an integrated approach.*

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 35.316.422.008

М.В. Коновалова
аспірант
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

СВІТОВА ПРАКТИКА ФОРМУВАННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ НА ПРИКЛАДІ АНГЛОСАКСОНСЬКОЇ МОДЕЛІ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ

У статті проаналізовано зарубіжний досвід формування та сприяння інноваційній культурі державних службовців на прикладі Великобританії, США й Австралії. Визначено передумови й основні механізми інноваційних національних стратегій у межах державної служби.

Ключові слова: *державна служба, інноваційна культура, інноваційність.*

І. Вступ

Розвиток інноваційної культури державних службовців є важливим етапом на шляху модернізаційних перетворень кожної країни. Наявність інноваційної культури в державній службі приводить не тільки до покращення соціальних послуг, це новий тип мислення, поведінки, реагування на виклики, прийняття ризиків, креативність і творчість, характеристики, які здатні змінити та покращити державний устрій, звільнитися від неефективних устоїв, разом із тим пронести успішну традицію минулого.

У Постанові Верховної Ради «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: “Стратегія інноваційного розвитку України на 2010–2020 роки в умовах глобалізаційних викликів”» від 21.09.2010 р. одним із основних недоліків формування національної інноваційної системи було визначено недостатній рівень інноваційної культури працівників органів державної влади [1, с. 9].

Дослідження світових тенденцій і практичних дій у сфері інноваційної культури в державному управлінні допоможе зрозуміти механізми впровадження й адаптувати кращий досвід в українських реаліях.

Формування інноваційної культури державних службовців вивчають С. Алієва, В. Долгова, А. Ліпенцев, Х. Хачатурян та інші вітчизняні й зарубіжні науковці. Але аналіз практичних дій щодо формування інноваційної культури в зарубіжній практиці не висвітлено достатньою мірою, що зумовлює актуальність статті.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати передумови, механізми та засоби формування інноваційної культури державних службовців в англосаксонській моделі інноваційного розвитку на прикладі США, Великобританії й Австралії.

ІІІ. Результати

Питання становлення інноваційної культури державних службовців в Україні, як і в інших країнах, що розвиваються, набуває актуальності із прагненням інноваційного розвитку. Досвід розвинутих країн може дати відповіді на запитання, яким напрямом потрібно рухатись. Російський науковець В. Слепов, аналізуючи міжнародний досвід інноваційного розвитку, виділяє такі моделі: англосаксонську, європейську, скандинавську, азіатську. Англосаксонська модель включає такі країни, як Великобританія, США, Австралія та інші, і визнається автором найперспективнішою з огляду на інноваційний потенціал [2, с. 3].

За світовим рейтингом конкурентоспроможності Global Competitiveness Report 2011–2012, США посідає 5-те місце, Великобританія – 10-те, а Австралія – 20-те місце серед 139 країн. За параметром “інновації та розвиток економіки знань” (innovation and sophistication) відповідно Америка посідає 6-те, Об’єднане Королівство – 12-те, Австралія – 26-те місце [6].

Розглядаючи американську традицію становлення інноваційної культури перш за все потрібно визначити основне підґрунтя такого розвитку – це американська культура загалом. Як писав американський історик Ф. Тернер, ключову роль у формуванні американського світогляду визначає індивідуалізм, що безпосередньо пов’язаний із демократією та контрастує із колективізмом, притаманним європейським країнам. Учений зазначає: “Був також ідеал індивідуалізму. Це демократичне суспільство не було дисциплінованою армією, де всі мали йти в ногу, скоріше це була маса вільно циркулюючих атомів, де кожен шукає своє місце і зна-

© Коновалова М.В., 2013

ходить роль для власних повноважень і для власної творчої ініціативи. Ми не можемо на це не звертати увагу, адже це було в самому центрі всього американського руху" [3, с. 89]. Такі характеристики, як креативність, незалежність, ініціатива, свобода, творчість, демократія є визначальними характеристиками американської культури і важливими чинниками формування інноваційної культури суспільства. Економічна та політична основи інноваційності США мають у кінцевому рахунку культурне коріння. Культурні цінності, які сприяють інноваційній та підприємницькій поведінці на рівні людини як споживача та як виробника послуг чи товарів у різних сферах життєдіяльності є основою інноваційної політики Америки. У цій країні становлення національної інноваційної системи відбулося на основі вже існуючої інноваційної культури суспільства та держави. Причини для американського успіху в різних сферах інноваційної діяльності можуть бути пов'язані з особливостями їх економіки: рівень американських інвестицій у вищу освіту, податковий режим із високим рівнем доходів працівників і привабливість США для талановитих мігрантів. Однією з причин є також політичні аспекти: федеральна політична структура, потужна інноваційна політика, співпраця наукових і комерційних інноваційних підприємств із урядом. Все це є наслідком культури, що притаманна американській нації та по суті є інноваційною.

Хоча інноваційна культура апріорі існує в державних органах Сполучених Штатів, оскільки це є визначальною характеристикою американського суспільства, розглянемо деякі механізми стимулювання інноваційної культури в США.

У 2009 р. президентом США була проголошена Концепція інноваційного розвитку Америки [5], де чітко визначено рівень впливу уряду на інноваційний розвиток країни. А також для інноваційного перетворення державних органів управління визначено три принципи для залучення інновацій до уряду: прозорість, участь і співробітництво.

Прозорість сприяє підзвітності шляхом надання громадянам інформації про те, що їх уряд робить. Участь громадськості у процесі прийняття рішень зміцнює демократію та гарантує, що уряд робить політику в інтересах громадян. Співпраця підвищує ефективність уряду шляхом заохочення співпраці й обміну знаннями в рамках федеральних урядів, на всіх рівнях органів влади та між урядом і приватними установами.

У зверненні Президента Б. Обами до федеральних органів влади в 2011 р., голова держави закликав до відновлення "віри людей у інститут влади" і до створення компетентного уряду, який живе в межах своїх можливостей, стимулює інновації та допомагає покращити світову економічну конкурентоспроможність країни. Досягнення цих цілей означає: пошук і формування нового покоління керівників уряду, творчих та орієнтованих на результат особистостей, які можуть управляти змінами як через невеликі зрушення у процесах управління, так і через перетворення мегарозмірів.

Президент ініціював створення "Інноваційної когорти" – група лідерів у галузі технологій та інновацій, які прямо підзвітні керівникам державних установ. Кожен такий лідер створює свою "інноваційну команду" із 3–5 талановитих осіб, які залучаються як державні службовці, так і люди не з апарату. Метою такої "когорти" є формування передової практики для відкритих інновацій у державному секторі, для вирішення нагальних проблем будь-якої державної установи, агентства чи органу влади.

З американським урядом співпрацює понад десять недержавних, приватних установ для консультування та впровадження на різних рівнях влади інноваційної культури, для розвитку лідерських якостей службовців, для стимулювання інноваційної діяльності. Однією із таких організацій є Партнерство для державної служби (Partnership for public service). Це некомерційна організація, яка має на меті "оживити" федеральний уряд надихаючи нове покоління служити і трансформувати роботу уряду; формувати, активізувати та підтримувати високу якість робочої сили. Організація охоплює п'ять стратегічних цілей:

1. Пошук талантів. Співпраця із 760 університетами та коледжами й упровадження програми "Покликання служити", відбір кращих студентів для подальшої кар'єри на державній службі.

2. Розвиток сильного лідерства. Політичні тренінги та семінари із розвитку лідерських якостей серед політиків та старших керівників державних органів влади.

3. Залучення співробітників. Крім лідерства, важливим є розвиток культури змін окремих службовців, адже трансформація має відбуватися не лише від верху до низу, а й від низу до верху. Партнерство проводить щорічне дослідження "Найкращі місця для роботи в федеральному уряді. Досягнення культури інновацій" – рейтинг міри задоволеності державних службовців своїм рівнем розширення прав і можливостей у робочому процесі, їх участь у прийнятті рішень, котрі впливають на їх роботу і ступінь обміну інформацією від вищого керівництва про те, що відбувається в їхніх організаціях.

4. Модернізація системи управління. Партнерство моніторить усі законодавчі акти з метою покращення останніх у питаннях управління людськими ресурсами, модернізації систем компенсацій та організаційної ефективності.

5. Побудова мережевої підтримки. Організація створює потужну мережу урядових

організацій, приватних корпорацій, благодійних фондів для співпраці у напрямі покращення функціонування державної служби.

Звернемо увагу на програму "Стратегічні поради урядовим керівникам", що поєднує керівників вищої ланки в уряді з їх попередниками, котрі зараз працюють у приватному секторі для обміну досвідом управління.

Відзначимо поширену практику серед державних відомств Сполучених Штатів запроваджувати програму нагород, присвячену визнанню і заохоченню передового досвіду та творчості в державному секторі. У програмі підкреслюються зразкові моделі інноваційних досягнень уряду і вирішення найбільш актуальних проблем суспільного життя країни. Так, Департамент охорони здоров'я та соціальної служби запровадив програму "Нововведення" із просування інноваційної культури в межах своєї установи. Це програма нагород, яка допомагає визнавати та заохочувати нові підходи до виконання місії Департаменту. Не менш важливо, що Програма забезпечує платформу для обміну інноваціями, визнає успішні інновації, а також інноваційні ідеї, які працюють не як очікувалося, але допомогають наблизитись до мети. Також програма "Нововведення" сприяє розвитку підприємницького духу конкуренції та мотивує розвиток інноваційної культури в організації.

Отже, розвинута інноваційна культура в США знаходить своє відображення і в державній службі країни. На рівні уряду та всіх його підзвітних служб постійно активно стимулюється інноваційна діяльність. Одним із впливових механізмів покращення інноваційної культури є діяльність недержавних організацій та їх співпраця із державною службою країни. Відзначимо кардинальну зміну пріоритетів на шляху розвитку внутрішньої інноваційної культури державних службовців, що звернена на мотивацію до самовдосконалення людини, а також на створення комфортних умов діяльності (привабливе середовище – місце роботи).

Основні положення інноваційної політики Великобританії викладено у Білій книзі "Інноваційна нація" у березні 2008 р. У цьому програмному документі проголошується основне завдання уряду – створити в країні найбільш привабливі в світі умови для інноваційного бізнесу та державних послуг; описано широкий контекст британської інноваційної політики; проаналізовано інноваційну діяльність у державному секторі та роль державної політики у формуванні національної інноваційної системи [7]. У цьому документі визначено також стратегії розвитку інноваційної культури в державному секторі, серед державних службовців, й основні виконавці. Стратегію щодо впровадження інновацій у державну службу можна поділити на чотири напрями:

1. Сприяння розвитку інноваційної культури державних службовців. Це завдання покладено на створений за підтримки Національної школи уряду Уайтхольський інноваційний центр (Whitehall Innovation Hub). Інноваційний центр проводить дослідження і консалтинг, формування мереж і активних навчальних заходів для відомчих керівників, розробку корпоративних механізмів, які допоможуть стимулювати інновації, а також співпрацює із Національною школою Саннінгдейл – мережа вчених, консультантів та колишніх чиновників – для підтримки тих, хто будує нове середовище в системі державної служби. Школа співпрацює із Центром зі створення потенціалу для забезпечення більш творчих і комплексних підходів до управління в державній службі й інноваційними системами. Практичні результати співпраці:
   - здійснення зв'язку. Мережа Living network створена для обміну між службовцями різних рівнів вертикалі інноваційними ідеями, дослідження бар'єрів для їх подолання;
   - організація сприятливого клімату. Публікація газети "Лідерство інновацій" для підвищення рівня поінформованості серед державних службовців щодо основних напрямів, переваг та бар'єрів інноваційної поведінки. Запроваджено семінари для лідерів державних служб "Топ-200" з метою підвищення рівня інноваційного потенціалу структурної одиниці, що підпорядковується керівнику.
2. Створення інноваційної лабораторії державних послуг за підтримки Національного фонду науки, технологій і мистецтв (National Endowment for Science, Technology and the Arts – NESTA). Фонд займається фінансуванням, просуванням та розповсюдженням інноваційних ідей у сфері державних послуг.
3. Розробка орієнтованої на підтримку інновацій програму формування попиту на державних службовців, аналогічну моделям, що використовуються в приватному секторі. Ця функція покладена на Раду із дизайну (Design Council), яка проводить ґрунтовні дослідження напрямів розвитку людського капіталу в державній службі.
4. Створення інтернет-спільноти державних службовців (www.network.civilservicelive.com). Мета сайта – обмін провідним досвідом, спілкування. Організація круглих столів, конференцій семінарів із залученням державних службовців різних рівнів та сфер.

Робота кожного напряму спрямована безпосередньо чи опосередковано на мотивацію державних службовців на інноваційне мислення, творчий підхід, продукування й обмін новими знаннями, самоосвіту та самовдосконалення. Визначальною рисою підтримки інноваційної культури державних службовців є участь спеціалізованих навчальних закладів у сфері державного управління.

Підтримка інноваційної культури державної служби Великобританії має на меті в першу чергу чітке розуміння кожним державним

службовцем своєї місії в інноваційному розвитку країни, що приводить до покращення соціальних послуг та організаційних змін.

Уряд Австралії в 2009 р. підписав інноваційний порядок денний на наступне десятиліття: "Могутність ідей (Powering ideas)". В Австралії на сьогодні інноваційна діяльність розглядається набагато ширше, ніж просто фінансування досліджень сфери науки. Порядок денний визначає складові австралійської інноваційної системи. Австралійський уряд чітко сформулював свої національні пріоритети і прагнення, щоб найкраще використовувати ресурси, керувати змінами та забезпечити орієнтири, за якими вимірювати успіх:

– університети та науково-дослідні організації мають залучати "кращі голови" для проведення досліджень світового класу, розширення інноваційної системи новими знаннями й ідеями;
– компанії всіх розмірів і в усіх секторах мають прийняти інновації як шлях до підвищення конкурентоспроможності, за підтримки урядової політики, котра має мінімізувати бар'єри та максимально розширити можливості для комерціалізації нових ідей і нових технологій;
– уряд і державний сектор має усвідомлювати та прагнути покращення політики в сфері розвитку і надання послуг за рахунок інновацій;
– дослідники, бізнес та уряд мають співпрацювати для забезпечення цінності інновацій і для вирішення національних і глобальних проблем.

Тут визначається вагома участь і роль урядових організацій та державних службовців. Цілеспрямовані кроки із формування інноваційної культури в державній службі в Австралії почалися із доповіді Управління консультативного комітету "Розширення прав і можливостей зміни: стимулювання інновацій в державній службі Австралії". Доповідь дала поштовх практичним діям у цьому напрямі. Так, у 2011 р. керівники відділів державної служби підписали Інноваційний план дій австралійської державної служби. План визнає, що використання інноваційного потенціалу при виконанні й обслуговуванні має вирішальне значення для успішної доставки кращих результатів, і він встановлює принципи та механізм досягнення цієї мети. План дій передбачає інноваційну роботу австралійської державної служби для досягнення кращих результатів. План поділений на чотири ключові сфери: усвідомлення, здатність (потужність), співтворчість, мужність (заохочення), кожна з яких вміщує ініціативи для досягнення інноваційності державної служби (табл.).

Таблиця

Інноваційний план дій Австралійської державної служби [4]

Ключові сфери	Ініціативи			
Усвідомлення	*Інноваційна мережа* – співтовариство державних службовців, науковців, практиків, зацікавлених в інноваціях у державному секторі	*Інноваційний блог, інноваційна вітрина* забезпечують обмін досвідом і кращою практикою в інноваційній сфері державної служби	*Інноваційні події державного сектору* – механізм, що забезпечує визнання, оцінювання й обмін інноваційними зусиллями в межах кожного агентства чи органу	*Корпоративний план* передбачає вписання інноваційної стратегії в корпоративний план розвитку кожної державної структури
Потенціал	*Інноваційний інструментарій* – інтернет-ресурс для підтримки інноваційних рішень на всіх рівнях державної служби	*Проект інноваційних індикаторів у державній службі* передбачає щорічне оцінювання інноваційного потенціалу державних установ		
Втілення	*Центр дизайну* – орган, що контролює втілення інноваційних рішень у державних організаціях			
Заохочення	Інноваційні досягнення заохочуються щорічними *нагородами*			

Основним механізмом поширення усвідомлення важливості інновацій, розвитку культури інновацій, заохочення та стимулювання творчості є створений під егідою Департаменту промисловості, інновацій, науки, досліджень та вищої освіти Інструментарій Державної служби. Інструментарій являє собою діючий інтернет-ресурс, розроблений для надання допомоги окремим державним службовцям, громадським організаціям, державним агентствам та установам, котрі хочуть збільшити масштаб і ефективність їх зусиль у напрямі інноваційної діяльності. Сайт (http://innovation.govspace.gov.au) має на меті допомогти:

– дізнатися про тенденції світових інноваційних процесів;
– продіагностувати в режимі реального часу потенціал інноваційної діяльності будь-якої структурної одиниці державної служби;
– оцінити сильні ідеї;
– отримати поради при складанні бізнес-планів;
– дізнатися про інструменти і підходи, які можуть допомогти інноваціям за допомогою блогу сайта.

Інший інтернет-ресурс "Інноваційна вітрина" (http://showcase.govspace.gov.au/) покликаний висвітлювати інноваційні ініціативи державної служби державного і локального рівня в різних сферах (бізнес, управління, освіта, культура, туризм, екологія, суспільство, наука та ін.) для обміну ідеями, підвищення рівня поінформованості, визначення інноваційного середовища як необхідної умови функціонування державної служби. Як приклад можна навести одну з останніх пропозицій Департаменту соціальної служби, що успішно функціонує протягом двох років (близько 5 тис. користувачів) – онлайн-форум, де співробітники, клієнти та зацікавлені сторони можуть обговорювати діяльність департаменту, отримувати відповіді та постійно бути на зв'язку.

Австралійська Державна служба прагне до інновацій у розробці політики, наданні послуг й управлінні інформацією. Активне інноваційне зростання державної служби Австралії відбувається на основі юридично закріпленого документа – Інноваційного плану, який передбачає багаторівневий, галузевий, цілеспрямований розвиток державної служби на основі інноваційної культури. Зазначимо, що така стратегія розвитку є однією із небагатьох успішних проектів у практиці державного управління, що перейнята із приватного сектору.

IV. Висновки

Практичні дії урядів кожної із досліджуваних країн підтверджують визнання необхідності формування інноваційної культури в державній службі. Актуалізація інновацій у державному управлінні, створення інноваційного середовища та сприяння творчим ідеям державних службовців лежать в основі національних інноваційних систем англосаксонської моделі інноваційного розвитку. Уряди США, Великобританії й Австралії проводять роботу в напрямі формування інноваційної культури державної служби, залучаючи потенціал державних і недержавних організацій, наукових центрів та ВНЗ у сфері управління.

Перспектива подальших досліджень включає використання практики англосаконської моделі у створенні концепції формування інноваційної культури державної служби України з урахуванням національних традицій та зарубіжного досвіду. Передбачено розширення географії дослідження для аналізу європейської практики та країн, що розвиваються.

Список використаної літератури

1. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: "Стратегія інноваційного розвитку України на 2010–2020 в умовах глобалізаційних викликів / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К. : Урядовий кур'єр, 2010. – № 208.
2. Слепов В.А. Инновационный вектор развития группы стран БРИКС после кризиса [Электронный ресурс] / В.А. Слепов, Е.М. Петрова. – Режим доступа: http://tzarkov.viperson.ru/data/201201/fc021202.pdf.
3. Allan G. Bogue, Frederick Jackson Turner: Strange Roads Going Down / G. Allan. – Norman : University of Oklahoma Press, 1998. – 365 p.
4. APS Innovation Action Plan [Електронний ресурс] / Department of Innovation, Industry, Science and Research. – Canberra, 2011. – Режим доступу: http://www.innovation.gov.au/Innovation/PublicSectorInnovation/Documents/APS_Innovation_Action_Plan.pdf.
5. A Strategy for American Innovation: Driving Towards Sustainable Growth and Quality Jobs . – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nec/StrategyforAmericanInnovation/.
6. Global competitiveness report [Електронний ресурс] / [editor Klaus Schwarb] // World economic forum. – Geneva, 2011. – Режим доступу: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf.
7. Innovation Nation [Електронний ресурс] / Department for Innovation, Universities & Skills. – UK: Crown copyright, 2008. – Режим доступу: http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/corporate/migratedD/ec_group/18-08-C_b.

Стаття надійшла до редакції 17.02.2013.

Коновалова М.В. Мировая практика формирования инновационной культуры государственных служащих на примере англосаксонской модели инновационного развития

В статье проанализирован зарубежный опыт формирования и содействия инновационной культуре государственных служащих на примере Великобритании, США и Австралии. Определены предпосылки и основные механизмы инновационных национальных стратегий в рамках государственной службы.

Ключевые слова: *государственная служба, инновационная культура, инновационность.*

Konovalova M. World practice of civil servants' innovation culture organization on the example of Anglo-Saxon model of innovative development

The article analyzes the international experience of shaping and promoting innovative culture of civil servants on the example of the UK, USA and Australia. The conditions and basic mechanisms of innovative national strategies within the civil service.

Key words: *public service, innovation culture, innovation.*

УДК 35.082.4

В.А. Ландсман

кандидат педагогічних наук, директор Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

УДОСКОНАЛЕННЯ КАДРОВОЇ РОБОТИ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Статтю присвячено розгляду сучасних проблем і тенденцій у кадровій роботі й управлінні персоналом. На основі аналізу існуючої ситуації в Україні та досвіду зарубіжних країн запропоновано напрями і шляхи вдосконалення кадрової роботи в українських органах державного управління.

Ключові слова: *державне управління, органи державного управління, кадрова робота, кадрові технології, управління персоналом.*

І. Вступ

Розбудова сучасної української держави, необхідність проведення політичної модернізації та підвищення соціальних стандартів в умовах світової фінансово-економічної кризи, наслідки якої є досі відчутними, актуалізували питання кадрової роботи в органах державного управління, що має забезпечити наявність висококваліфікованих державних службовців, здатних ефективно проводити нагальні соціально-економічні реформи.

ІІ. Постановка завдання

Протягом останніх років вищим керівництвом держави неодноразово ставилися питання про необхідність удосконалення існуючої нормативно-правової бази функціонування державної служби, зміни форм і методів підготовки державних службовців, створення прозорих механізмів відбору та просування кадрів. Однак на практиці вихід на новий рівень кадрового забезпечення органів державного управління неможливий без усебічного аналізу існуючої кадрової ситуації, назрілих у цій сфері проблем та визначення пріоритетних напрямів удосконалення кадрової роботи. Саме це і є метою статті.

ІІІ. Результати

Питання кадрового забезпечення органів державного управління й управління кар'єрою державних службовців знайшли відображення у працях таких українських науковців, як: В. Бакуменко, В. Біскуп, І. Буцька, Н. Гончарук, С. Дубенко, Г. Леліков, В. Луговий, В. Маліновський, П. Назимко, О. Оболенський, В. Олуйко, Н. Протасова, І. Розпутенко, С. Серьогін, Ю. Сурмін, Р. Ткач, С. Хаджирадєва, В. Яцуба та ін.

Дослідженню проблем професійного розвитку та кар'єрного зростання державних службовців також присвячено низку праць зарубіжних авторів, таких як: Т. Базаров, К. Бухман, Ш. Бюллер, К. Вагеманн, А. Вайгенд, М. Вудкок, Р. Джонсон, В. Дятлов, І. Лотова, Дж. Огер, Є. Охотський, К. Роджер, В. Романов, Ю. Синягін, Є. Суслова, Д. Сьюпер, Дж. Холанд, Л. Хофман, К. Худ та ін.

Для нинішніх органів державного управління в Україні стосовно кадрового забезпечення є властивими декілька особливостей. По-перше, обмеженість бюджетних ресурсів звужує діапазон заходів та інструментів управління організацією в цілому і її персоналом зокрема. По-друге, постійний розвиток й ускладнення нових технологій, інформаційних і комунікаційних систем позначаються на роботі фахівців усіх рівнів, висуваючи до них нові професійні вимоги, ускладнюючи роботу, зачіпаючи їхню емоційну і психічну сфери. По-третє, нестабільність зовнішнього середовища, незавершеність процесів формування суспільства і державного апарату управління не завжди дають змогу робити стійкі прогнози, відтак, вживати ефективних превентивних заходів, у тому числі щодо розв'язання таких кадрових проблем, як боротьба із плинністю кадрів, старінням персоналу, відпливом молодих перспективних працівників.

Відзначимо неможливість застосування суто фінансових інструментів (підвищення зарплати, премії та різноманітних соціальних виплат) для залучення, стимулювання і закріплення кадрів органів державного управління. У матеріальному аспекті вони однозначно програють працівникам приватного сектору, що не може не позначатися на престижності їхньої роботи. А це, у свою чергу, породжує низку проблем, зокрема таких:

- значна частина керівників перебуває у віковій групі від 50 років і старше;
- у зв'язку з тенденцією швидкого старіння кадрів, що явно виявляється, в найближчій перспективі слід очікувати на виникнення труднощів при їх заміщенні;
- приплив молоді (у віці до 30 років) поки що не вирішує проблеми заміщення фахівців, що вибувають, через велику плинність молодих кадрів, котрі розглядають роботу в органах державного управління як "стартовий майданчик" [4].

© Ландсман В.А., 2013

Для подолання кадрової напруженості, характерної для більшості органів державного управління, може бути корисним використання не тільки вітчизняних напрацювань, а і багатого зарубіжного досвіду роботи з персоналом у державних організаціях і установах, органах влади, апробованого практикою державного управління багатьох країн. Цей досвід є тим більше цінним, оскільки в західних країнах деякий час тому існували проблеми працівників бюджетних організацій, органів державного управління у чомусь близькі до наших сьогоднішніх проблем. Сюди належить, наприклад, зниження престижності праці, незадовільний імідж державних службовців, їх недостатня порівняно з іншими секторами економіки матеріальна винагорода тощо. Ці й інші проблеми успішно розв'язуються за рахунок нових методів роботи з кадрами, вдосконалення старих і пошуку нових технологій залучення, добору та розвитку персоналу.

Стосовно цього, насамперед, необхідно відзначити, що вдосконалення роботи з персоналом бюджетних організацій, установ, які входять до системи державного управління у розвинутих країнах, багато в чому відбувається шляхом усе більшого запозичення методів і методик роботи з кадрами в організаціях приватного чи третього сектору [12]. На фоні загального переходу від публічного адміністрування до публічного менеджменту відбувається відзначений експертами процес заміщення поняття "роботи з кадрами" у держустановах поняттям "кадровий менеджмент".

Причому це не просто заміна одних слів іншими, а принципово новий підхід до управління персоналом. У Великобританії, наприклад, вживаний раніше термін "інститут адміністраторів" державної служби все частіше заміщається терміном "інститут менеджерів", а курси державного управління, державної кадрової політики тощо, котрі викладаються в університетах, усе більше використовують категорії менеджменту, раніше властиві тільки ринковій сфері [3].

За терміном "менеджмент" стоять відтепер загальні риси, властиві як сфері підприємництва, так і сфері державного управління, що прагне підвищення ефективності управління, у тому числі й кадрового. Причому в обох сферах акцент робиться на таких постулатах, як: "кадри – це найцінніший ресурс організації", "кадри – це головне джерело ефективності" тощо.

Які саме ці загальні риси, що виділяються західними дослідниками? До основних рис належать такі [12]:

1. Прихильність дії. Ефективна організація, будь вона приватною або державною, відразу приступає до справи, тоді як традиційно звичний урядовець аналізує, радиться, але не ухвалює рішення, поки його не вимусять до цього. Тому органи державного управління повинні стати більш гнучкими, бути готовими швидко стати на незнайомий ґрунт.

2. Бажання бути ближче до клієнта (населення). Ефективна організація чуйно прислухається до запитів свого клієнта і реагує на його вимоги. Наприклад, якщо приватна організація цього не робить, то вона втрачає своїх клієнтів і банкрутує. Основній же частині державних установ і організацій це не загрожує, оскільки вони часто монополізують послуги, що надаються ними. Звідси часто випливає те, що державні службовці бувають більше стурбовані своїми проблемами, а не проблемами своїх клієнтів.

3. Самостійність і заповзятливість. Слід стимулювати прояв у працівників органів державного управління відповідальності й ініціативності, їх відмову від рутини і від покірного виконання інструкцій.

4. Ефективність через співробітників. Кожний працівник приватної фірми, як правило, заохочується в прояві новаторства, що слугує покращенню її діяльності. В органах же державного управління акцент часто робиться на зниженні трудових і матеріальних витрат, а не на покращенні якості послуг, і рівень професіоналізму кадрів починає від цього страждати.

5. Виконання отриманої роботи, незважаючи на зміни в системі цінностей. Співробітники приватної фірми або корпорації розділяють загальну, властиву саме їй систему цінностей і мають як трудову мотивацію мети цієї організації. Політичні ж цілі, а отже і цілі органів державного управління, як відомо, можуть змінюватися із часом. Отже, якщо урядовці розділяють ідеї однієї партії, вони не зможуть працювати, якщо до влади прийде інша партія? І їм доведеться робити ціннісний вибір? Уникнути такої ситуації можна, якщо виходити з таких орієнтирів, як професіоналізм персоналу, що розвивається, і концентрація роботи на конкретних вимогах клієнта (населення).

6. Поєднання "жорсткості" та "м'якості". Реалізація основних цілей органів державного управління контролюється зверху, але водночас кожні ієрархічні рівні є самостійними в діях за тієї умови, що вони сприяють досягненню загальних цілей. Таким чином, повинен бути знайдений баланс між централізованим управлінням і свободою дій на місцях.

Отже, іноземні фахівці пропонують оновлені підходи до організаційної культури, у тому числі щодо кадрової роботи в органах державного управління, роблячи при цьому наголос на важливість певних цінностей. Такі цінності (до яких, зокрема, можна віднести реалістичність, творчу спрямованість, комплексність, демократичність, гуманізм, законність) повинні стати не тільки декларованими, а і змістовними принципами кадрової політики органів державного управління.

Вони додадуть їй єдності, цілісності та сутнісної визначеності в роботі з кадрами, стануть основою взаємодії всіх суб'єктів управління персоналом.

Ще одним уроком, який можна винести з вивчення зарубіжного досвіду, є необхідність налагодження взаємозв'язку стратегії та практики управління персоналом, залучення, відбору і закріплення кадрів. Тут необхідно виходити з того, що кадрова робота органів державного управління повинна бути орієнтованою на стійкий розвиток, на залучення до центральних і місцевих органів влади людей професійно підготовлених, з новаторськими творчими устремліннями і мотивами. При цьому кадрова робота, безумовно, має бути спрямованою на досягнення її головних цілей, до яких слід віднести [11]:

– формування високого професіоналізму та культури управлінських і технологічних процесів, досягнення укомплектованості всіх ділянок трудової діяльності кваліфікованими, активно діючими та високоморальними працівниками;
– максимально ефективне використання інтелектуально-кадрового потенціалу співробітників, його збереження і розвиток;
– створення сприятливих умов і гарантій для прояву кожним працівником своїх здібностей, реалізації позитивних інтересів і особистих планів, всемірно стимулюючи його професійне зростання та службове просування, підвищення ефективності праці.

Кадрова робота в органах державного управління повинна виступати як активна свідомо організована соціальна дія, що характеризується, перш за все, чітко вираженою цілеспрямованістю, формується на основі реалізації певних цілей і пріоритетів. Звідси випливає важливість використання програмно-цільового методу роботи з кадрами, який є одним з основних у кадровій роботі європейських центральних, регіональних і місцевих органів влади.

У цілому ж, спираючись на сучасний зарубіжний досвід, до основних управлінських принципів кадрової роботи в органах державного управління слід віднести такі:

– об'єктивна та комплексна оцінка професійного рівня, особово-етичних і ділових якостей працівників і результатів їх діяльності при доборі, висуванні та розстановці кадрів;
– колегіальне, як правило, вирішення кадрових питань з урахуванням громадської думки при збереженні принципу призначення на посаду, але з дотриманням необхідної конфіденційності;
– раціональне систематичне оновлення кадрів зі збереженням спадкоємності, якісне зміцнення за рахунок постійного припливу нових, бажано молодих, співробітників, при одночасному ефективному використанні можливостей і здібностей працівників будь-якого віку;
– виховання в усіх працівників персональної відповідальності за виконання своїх обов'язків і завдань;
– безумовне дотримання нормативно-правових вимог і процедур, забезпечення законності у вирішенні кадрових питань.

Очевидно, що проведення такої кадрової роботи навряд чи є можливим без упровадження нових кадрових технологій. Сучасна наука управління розуміє під кадровими технологіями сукупність методів, прийомів, організаційних процедур, спрямованих на оптимізацію роботи з кадрами [9]. У принципі, вибір технологій і відповідних конкретних механізмів їх реалізації на певному етапі – це і є організація кадрової роботи в організації.

Процес вибору кадрових технологій не можна догматизувати, оскільки сам вибір багато в чому залежить від конкретних умов, ресурсів і можливостей, від мети та завдань, що стоять перед організацією, й етапності їх досягнення. До того ж в одну і ту саму технологію можна вкласти різний зміст, використовувати її для досягнення різних цілей. Завдяки цьому використання кадрових технологій в органах державного управління дає змогу більш раціонально використовувати фахівців відповідно до кваліфікаційно-посадових вимог, оптимізувати структуру організації, обмежити використання висококваліфікованих фахівців на нетворчій виконавській, а часто і організаційно-технічній роботі.

У принципі, законодавство про державну службу і нормативно-правові акти фактично визначають ті кадрові технології, застосування яких є необхідним в органах державного управління. Серед них: відкритий кадровий конкурс, формування і використання кадрового резерву, атестація, кваліфікаційний іспит, освітні технології, мотивація і стимулювання на основі оцінювання результатів діяльності, регламентація діяльності (використання посадових регламентів).

Так, кадровий конкурс дає змогу реалізувати принцип комплектування державної служби висикопрофесійними кадрами на конкурентній основі – один з основних принципів відкритої кадрової політики. Проте часто кадровий конкурс проводиться формально і без застосування сучасних технологій. Водночас існує достатня кількість досить ефективних подібних технологій. Це, наприклад, технологія "воронки" [1], зміст якої полягає в тому, що кандидати, крім збору необхідних документів, виконують певні завдання, наприклад, готують реферат на професійну тему. Також за цієї технологією в ході конкурсу проводяться обговорення, ділові ігри за напрямами професійної діяльності, виконання завдань, що моделюють ключові аспекти майбутньої професійної діяльності державного службовця, напри-

клад, уміння працювати в команді. В оцінюванні беруть участь керівники підрозділів, на посади в яких проводиться конкурс, співробітники кадрових служб і незалежні експерти. Кандидати оцінюються за критеріями, розробленими на основі аналізу діяльності державного службовця і моделі "успішного фахівця", що допускає адаптацію практично до будь-якої спеціалізації державної служби. До позитивних сторін технології "воронки" слід віднести і те, що вона дає змогу провести конкурс на декілька державних посад силами невеликої робочої групи із 2–3 осіб, за мінімальних часових і фінансових витрат.

Для проектування потреби державних органів у персоналі сьогодні в багатьох країнах також широко використовується технологія функціонально-кадрового аудиту [2], що дає змогу, з одного боку, формувати вимоги до кадрового складу органу державного управління для реалізації покладених на нього функцій, з іншого – проводити аналіз існуючого кадрового складу. Ця технологія включає два взаємопов'язані елементи: оцінювання і планування трудовитрат у зв'язку із функціями органу державного управління й оцінювання існуючого кадрового складу – ресурсу для виконання необхідних функцій.

Результати функціонально-кадрового аудиту успішно використовуються для оптимізації кадрового складу державних органів. Наприклад, за браку персоналу для виконання певних покладених на орган державного управління функцій необхідні фахівці відповідного професійного рівня можуть бути прийнятими на державну службу за допомогою кадрових конкурсів. Тобто технологія функціонально-кадрового аудиту покликана сприяти розвитку кадрового потенціалу органів державного управління, підвищенню ефективності їх діяльності, якості виконуваних функцій і завдань.

На сьогодні значно актуалізується і необхідність застосування мотиваційних технологій. Загальновідомо, що багатьом державним службовцям властива спотворена трудова свідомість, у якій у мотивації превалює бажання мати гарантоване робоче місце і заробітну платню з постійним її підвищенням, не піклуючись про те, наскільки їхня професійна підготовка відповідає посаді та яке суспільно корисне значення має їхня праця. Через це у державних службовців часто відсутнє бажання і потреба інтенсифікувати свою службову діяльність і підвищувати її ефективність. Звідси зберігається, особливо у старших за віком працівників, консерватизм, психологічно важке сприйняття і часом навіть відторгнення нових ідей, небажання підвищувати свою кваліфікацію й здобувати нові професійні знання.

Проте відомо, що розвинуті потреби дають змогу краще стимулювати мотивації, оскільки потреба породжує спонукання – відчуття нестачі в чому-небудь, бажання досягти певної мети. А це стимулює людину до дій. Тому в кадровій роботі та в механізмі її реалізації на рівні організації важливо використовувати технології, спрямовані на розвиток соціально значущих потреб працівників, удосконалення їх структури. У цьому аспекті заслуговують на увагу теорії відомих зарубіжних учених (В. Врума, Д. Мак-Грегора, А. Маслоу та ін.) з проблем мотивації. Причому в рамках організації, де важко задовольнити різноманітні потреби всіх співробітників, важливим завданням керівника є розвиток у конкретного підлеглого тієї потреби, яка найбільш потрібна для організації, обмежуючи без збитку для співробітника розвиток інших. Ідеально, якщо буде досягнутий збіг потреб індивідів із потребою всієї організації – це підвищує ефективність сукупної праці, але на практиці дуже важко досягається [5].

Ось чому важливо, щоб в органах державного управління, незважаючи на досить жорсткий службово-ієрархічний характер відносин, більшою мірою використовувалася зміна мотивацій на основі регулювання задоволення потреб співробітників. За наявності загальних цілей і принципів діяльності на цій базі включаються внутрішні стимули, які часто стають ефективнішими, ніж зовнішні – адміністративні чи дисциплінарні.

Тому слід звернути увагу на співвідношення влади і впливу керівника та лідера в роботі з кадрами. Як правило, в органах державного управління в Україні діє адміністративно-владний стиль управління, у тому числі й персоналом, де влада керівника виступає головним інструментом координації зусиль колективу співробітників і підтримки службової дисципліни. Процес управління протікає в основному від верху до низу за допомогою вказівок, регламентації та навіть примусу.

Керівник стає більш ефективним, якщо він водночас є і неформальним лідером колективу, здатним чинити вплив не тільки через формальні повноваження і посадову ієрархію, а і через авторитет, особові якості, професійну компетентність. Такий вплив є найбільш результативним. Він здатний формувати особу підлеглого, вдосконалювати його професійно і морально, оскільки керівник стає прикладом для наслідування [8]. Отже, необхідним є застосування технологій, спрямованих на встановлення і розвиток ефективного діалогу між керівниками та підлеглими.

Очевидно, що суб'єктом реалізації кадрової політики в органах державного управління, впровадження нових кадрових технологій є кадрові служби цих організацій. Проте до сьогодні робота кадрових служб у більшості випадків зводиться до кадрового діловодства, вирішення окремих завдань у сфері трудового права, організації навчання державних службовців, що ускладнює реалізацію більшості сучасних кадрових технологій. Від-

так, необхідною є модернізація самих кадрових служб органів державного управління, в першу чергу, відносно зміни їх функцій.

Результатом цих змін повинне стати типове положення про кадрову службу, яке обов'язково має включати перелік кадрових технологій, основні принципи їх використання, а також структуру кадрової служби. Крім того, повинні бути створені адміністративні регламенти виконання функцій, пов'язаних з управлінням персоналом державної служби. Положення має бути підкріплене готовими до використання методичними розробками, а також розробленими програмами навчання працівників кадрових служб необхідним кадровим технологіям.

IV. Висновки

Зрозуміло, що впровадження інновацій у систему державної служби, у тому числі й відносно кадрових технологій, повинне ґрунтуватися на привабливості та конкурентоспроможності держави як працедавця для кваліфікованого персоналу. Відсутність ефективних методів оцінювання праці державних службовців є однією з основних причин їх незацікавленості в результатах власної діяльності, виникнення корупції на різних посадових рівнях.

З іншого боку, культура професійної діяльності працівників органів державного управління, що склалася до сьогодні, має велику інерцію. Низька ефективність праці, традиційно виправдовувана низькою заробітною платнею, увійшла до звички і сформувала стиль діяльності великої частини державних службовців, який призводить до того, що наявний кадровий склад часто не в змозі впоратись із новими завданнями, котрі виникають перед органами державного управління на етапі реформування системи державної влади. Тому підвищення ефективності діяльності державних службовців передбачає розробку конкретних вимог до персоналу, співвідношення функцій державного органу з можливостями діючого персоналу, планування потреби державного органу в персоналі певної кваліфікації.

Список використаної літератури

1. Анисимов О.С. Креативная акмеология : учеб.-метод. пособ. / О.С. Анисимов. – М. : Изд-во РАГС, 2007. – 274 с.
2. Біскуп В.С. Консультування з питань кар'єри та його складові / В.С. Біскуп. – Тернопіль : ТНЕУ, 2007. – 258 с.
3. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада / И.А. Василенко. – М. : Логос, 2000. – 200 с.
4. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2005. – 326 с.
5. Калигин Н.А. Принципы организационного управления / Н.А. Калигин. – М. : Финансы и статистика, 2008. – 272 с.
6. Карпенко О.А. Формування держаної кадрової політики з урахуванням сучасних умов ризикового розвитку / О.А. Карпенко // Формування ринкових відносин в Україні. – 2008. – № 2. – С. 123–127.
7. Михайлова Л.І. Управління персоналом / Л.І. Михайлова. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 248 с.
8. Молл Е.Г. Управление карьерой менеджера / Е.Г. Молл. – СПб. : Питер, 2008. – 352 с.
9. Мучински П. Психология, профессия, карьера / П. Мучински. – 7-е изд. – СПб. : Питер, 2009. – 544 с.
10. Олуйко В. Сучасна державна кадрова політика: стан і перспективи розвитку / В. Олуйко // Юридична Україна. – 2006. – № 9. – С. 13–16.
11. Управление человеческими ресурсами / [под ред. М. Пула, М. Уоркера]. – СПб. : Питер, 2002. – 1200 с.
12. Carnevale D.G. Organizational Development in the Public Sector / D.G. Carnevale. – Boulder, Colo : Westview Press, 2003. – 629 p.

Стаття надійшла до редакції 17.01.2013.

Ландсман В.А. Усовершенствование кадровой работы в органах государственного управления

Статья посвящена рассмотрению современных проблем и тенденций в кадровой работе и управлении персоналом. На основании существующей ситуации в Украине и опыта зарубежных стран предложены направления и пути усовершенствования кадровой работы в украинских органах государственного управления.

Ключевые слова: *государственное управление, органы государственного управления, кадровая работа, кадровые технологии, управление персоналом.*

Landsman V. Improvement of personnel management in public administration organs

The article is devoted to consideration of modern problems and tendencies in personnel management. On the basis of analysis of existent situation in Ukraine and experience of foreign countries the author offers directions and ways of personnel management improvement in the Ukrainian organs of public administration.

Key words: *public administration, organs of public administration, skilled work, personnel technologies, personnel management.*

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352/353

Д.Т. Бікулов
кандидат наук з державного управління, доцент
Запорізький національний університет

РОЛЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У РОЗВИТКУ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПРИВАБЛИВОСТІ ТЕРИТОРІЙ

Статтю присвячено впливу на інвестиційні процеси на рівні місцевих громад.
Ключові слова: *інвестиції, місцеве самоврядування, бізнес, інституційне суспільство.*

І. Вступ

Існує дві протилежні позиції, що стосуються ролі місцевого самоврядування у контексті інвестиційних процесів. Перша позиція полягає у тому, що місцеве самоврядування унаслідок інституційних обставин (організаційної структури, компетенції та норм) не спроможне впливати на діяльність інвесторів як таку. Обґрунтування такої думки полягає в тому, що:

– гарантії щодо інтересів іноземних інвесторів надаються переважно на рівні центральних органів влади (Кабінет Міністрів України);
– рішення щодо приватизації об'єктів, які можуть являти собою інтерес для інвесторів приймаються на рівні вищого законодавчого органу та виконуються спеціальним органом – Фондом Державного майна;
– умови для здійснення інвестиційної діяльності формуються законодавчим органом та виконавчими органами.

Протилежна думка про визначну роль місцевого самоврядування в інвестиційному процесі належить місцевому самоврядуванню, обґрунтовується тим, що саме на територіях формуються ключові умови для здійснення інвестиційної діяльності:

– вартість, придатність та якість землі;
– потенціал ринку;
– наявність активних конкурентів.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – з'ясувати вплив на інвестиційні процеси на рівні місцевих громад.

ІІІ. Результати

У практиці сучасних економічних відносин поняття інвестиції трактується, у широкому сенсі, як вкладення капіталу. Інвестиції домогосподарств виступають як нагромадження, тобто зміна форми капіталу. Іншою формою є інвестиції підприємців, тобто форма капіталу – фактора виробництва, яка перетворюється в інші фактори виробництва чи засоби виробництва. Специфіка капіталу – грошей, фактора виробництва полягає у тому, що, на відміну від решти факторів виробництва, вони не можуть примножуватись самі по собі. При цьому грошам притаманна універсальність і спроможність брати участь в обміні, тобто перетворюючись в інші фактори виробництва, вони беруть участь у виробничому процесі, проходячи цикл перетворень "гроші – (сировина, енергія, послуги, заробітна плата, амортизація) – податки – рентний дохід" (див. рис.).

Згідно із рисунком, джерелом інвестицій є чистий прибуток, джерелом оборотних коштів та бюджетних доходів / податків є дохід. Інвестиції формуються за рахунок прибутку, який отримує власник засобів виробництва – промисловець. Сучасна термінологія дає змогу класифікувати власників бізнесу так:

– промисловці – власники засобів виробництва, що отримують прибуток у результаті реалізації повного виробничого циклу;
– підприємці – власники засобів обороту, які отримують прибуток у результаті обороту (грошей, товарів, сировини), котрий здійснюється на умовах більш вигідних, ніж участь таких засобів у виробничому процесі, що організована промисловцем;
– інвестори, які здійснюють кругообіг капіталу, орієнтуючись при цьому на результаті виключно у грошовій формі.

Перші дві групи власників бізнесу – промисловці та підприємці метою своєї діяльності мають прибуток – різницю між доходом і витратами, або капіталом на початку циклу виробництва чи обороту та наприкінці.

© Бікулов Д.Т., 2013

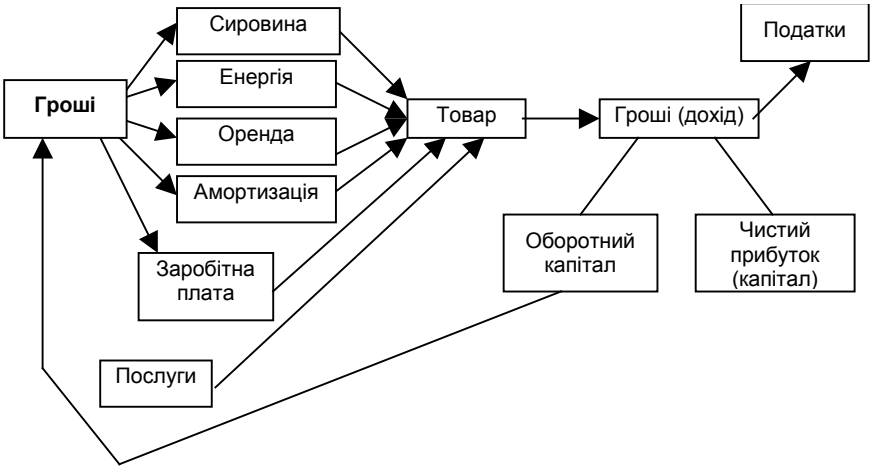

Рис. Кругообіг грошей у виробничому процесі

Інвестора, як власника бізнесу, цікавлять два ключові аспекти. Перший – рентний дохід, який можна отримати від функціонування засобів виробництва, що повністю або частково належить йому, за визначений період часу. Другий – вартість таких засобів виробництва також у визначений період часу [1].

Критерієм порівняння для визначення інвестиційної привабливості в такому випадку виступає відсоткова ставка банків за депозитами у найбільш стабільній валюті з найнижчим плечем (різниця між курсом продажу та купівлі). Другорядними критеріями виступають правова захищеність і відокремленість об'єкта інвестицій, а також його ліквідність.

Зі стратегічного погляду інвестиційна привабливість для інвестора формулюється так:

– вартість і доступність засобів та факторів виробництва;
– реальна та потенційна можливість засобів виробництва дають рентний дохід;
– ризики втратити засоби виробництва чи не отримати запланований рентний дохід.

Рішення щодо інвестування коштів на тій чи іншій території інвестор приймає виходячи зі співвідношення вищенаведених факторів, причому вага кожного із факторів різна.

Традиційні фактори інвестиційної привабливості, які використовуються політиками на рівні місцевого самоврядування:

– кваліфікована та дешева робоча сила (традиційний фактор інвестиційної привабливості Китаю);
– висока якість землі (фактор інвестиційної привабливості сільськогосподарських країн, у яких немає обмежень щодо прав іноземних компаній на володіння землею);
– високий потенціал ринку (позиція, з якої випливає маркетингове значення інвестицій як засобу просування товарів або послуг на ринок – організація їх виробництва на певній території);
– організаційна підтримка з боку місцевого самоврядування (місцеве самоврядування є найбільш зацікавленим з погляду оцінювання власної ефективності щодо залучення іноземних інвесторів).

Більшість декларацій про інвестиційну привабливість територій базуються саме на вищенаведених факторах. При цьому 99% уваги концентрується саме на іноземних інвесторах, а випадки реінвестування капіталу, яке здійснюється через країни з ліберальним податковим полем, засуджуються. Проте саме внутрішні інвестиції, що здійснюються за рахунок нагромаджень домогосподарств та банківську систему країни, є рушійною силою економічного розвитку країни. Національне господарство післявоєнних Німеччини, Японії, Сполучених Штатів – після Великої депресії 30-х рр. XX ст. – розвивались саме за рахунок зменшення споживання та збільшення нагромаджень, які були спрямовані у національні банківські системи [2]. Економічні здобутки сучасного Китаю базуються не тільки на перевазі у факторі дешевої робочої сили, а й лібералізації монетарної політики, тобто полегшенні обороту інших факторів виробництва. При цьому проблема прав власності іноземних компаній на землю не виникає, як і обмежень іноземних компаній також. Характерним явищем є те, що ліберальна позиція уряду Китаю щодо свободи прав власності на землю для іноземних компаній не викликає підвищення попиту на таку землю [3]. Емпірично доведено, що існує достатня кількість механізмів, які врівноважують соціальну відповідальність інвесторів з їх економічними інтересами (таких як націоналізація або реприватизація).

Разом із цим, уряд Об'єднаних Арабських Еміратів до 2002 р. тримав заборону на відчуження нерухомості на користь іноземних громадян. Після 2002 р. заборону було скасовано, й іноземці отримали право на купівлю та продаж нерухомості, що привело до

збільшення темпів капітального будівництва на 338% протягом наступних трьох років.

ОАЕ являє собою унікальний приклад країни, яка не маючи в достатній кількості жодного із факторів виробництва досягла успіху в розбудові власної соціально-економічної системи. Валовий дохід країни на душу населення становить близько 40 тис. дол. США, у країні існує безкоштовна медицина, середня й вища освіта, яка заснована на 90% охопленні урядовими стипендіями та грантами.

Ключову роль у відбудові соціально-економічної системи відіграли не тільки запаси нафти, а й ліберальна економічна політика, яка визнавала суспільну кланову систему; ключові позиції державних службовців займають члени родин, які з давніх часів належать до місцевої аристократії. Так, президент країни, він же верховний правитель емірату Абу-Дабі шейх – шейх Аль-Нахайям, прем'єр-міністр верховний правитель емірату Дубай шейх – шейх Аль-Мактум. Подібна ситуація відбувається в інших адміністративних територіях – еміратах, тобто центральні органи управління та місцева влада пов'язані між собою не тільки формальними, а й неформальними корпоративними зв'язками.

Державний бюджет ОАЕ становить близько 700 млрд дол. США. Джерела поповнення бюджету становлять 12% – мито від продажу сирої нафти; 9% – плата за використання родовищ іноземними компаніями; 44% – єдиний податок, що сплачують підприємці у вільних економічних зонах і туристичні оператори; 18% – стягнення при здійсненні операцій з нерухомістю.

Діяльність у вільній економічній зоні Джебель-Алі, яка розташована в Еміраті Дубай, полягає у тому, що підприємці-нерезиденти:

– сплачують єдиний збір при реєстрації компанії (близько 1 тис. дол. США);
– сплачують єдиний податок наприкінці року за ставкою від 3,5 до 11,5% від обороту компанії;
– подають звітність щодо обороту, експортно-імпортних операцій та робітників один раз на рік разом зі сплатою податку.

Перевірку діяльності таких компаній здійснюють уповноважені аудитори, які коригують порушення, котрі виявлені.

Характерно те, що головною умовою діяльності, котра визначає діяльність таких компаній є обмеження та продаж виробів або надання послуг резидентам ОАЕ. Проте, вартість утворених засобів виробництва, яка виникає в результаті такої діяльності, потрапляє до суми інвестицій.

Інвестиціями вважаються:

– сума угод купівлі активів місцевих компаній (корпоративних прав) нерезидентами;
– сума угод купівлі нерухомості нерезидентами;
– вартість активів компаній, що утворились протягом звітного періоду;
– збільшення вартості компаній, які функціонують, якщо це опосередковане утворенням нових засобів виробництва;
– сума угод з придбання цінних паперів, які емітовані державними банками й інвестиційними фондами.

Зазначимо, що уряд ОАЕ не застосовує спеціальних дій щодо демонстрації інвестиційної привабливості країни. Насправді фактори інвестиційної привабливості ОАЕ полягають у тому, що існує велика сумарна вартість активів іноземних компаній, фінансові резерви уряду, які полягають у наявності великих запасів нафти, котрі не розробляються до певного часу, політична стабільність і толерантне ставлення до бізнесу. Роль місцевого самоврядування щодо формування інвестиційної привабливості полягає в ініціюванні створення нових інститутів для активних дій підприємців, відповідно до тих обставин, ресурсів і факторів виробництва, які наявні та доступні на цій території.

Якщо розглядати США як країну в якій протягом останніх 100 років відбувся найбільший рух інвестицій з обсягами, то можна відзначити велику різницю в умовах, котрі складаються між територіальними одиницями відносно інвестиційної діяльності. Існують депресивні території, в яких не залишається конкретної, затребуваної суспільством виробничої або підприємницької спеціалізації. У результаті відбувається відплив працездатного населення, кількість робочих місць невпинно зменшується. Така сама ситуація (ще в гіршому вигляді) відбувається в деяких регіонах сучасної Росії.

Однак Росія має більший потенціал для розвитку бізнесу, оскільки її інституціональна структура побудована більшою мірою на державних корпораціях і природних можливостях територій, які не вичерпані до цього часу.

Переважна кількість факторів інвестиційної привабливості територій є природними або формуються силами уряду, адже можливості місцевого самоврядування обмежені законодавчими актами. Однак кожна територія, яка придатна для життєдіяльності суспільства, може бути спеціалізована (з виробничого погляду) та використовуватись певним чином. Ключовим фактором розвитку є можливість залучення інвестицій до розвитку такої території.

Таким чином, інвестиційна привабливість територій визначається такими факторами.

1. Природна спеціалізація території, що означає наявність виробничих факторів або природних умов, які сприяють виробництву (родючі землі, клімат, наявність водних ре-

сурсів, корисні копалини, потужна енергетична система).

2. Інституціональні умови, а саме: наявність системи швидкого та надійного отримання активів у вигляді відокремлених прав власності (державні акти, свідоцтва про власність, корпоративні права) та системи вільного обігу таких активів. Найбільш простим механізмом реалізації такої системи є наявність фондових бірж або їх аналогів та законодавство, яке передбачає вільний обіг виробничих активів. Ускладнені механізми (IPO) дають змогу реалізовуватись у вигляді визнаних активів тільки великим корпораціям, які мають можливість витрачати кошти на міжнародний аудит і відповідність йому.

3. Ліберальне ставлення місцевого самоврядування, яке має полягати у тому, що окремі компанії не повинні отримувати преференцій та перешкод, тобто бути в рівних умовах у межах окремої території. Місцеве самоврядування не повинно змінювати умови функціонування підприємств у межах своїх повноважень, максимально тривалий термін (наскільки це дозволяє громада).

Головним завданням місцевого самоврядування у контексті розвитку інвестиційної привабливості територій є ініціювання проектів тих сфер, що можуть зацікавити потенційних сторонніх інвесторів, і створення сталих механізмів залучення інвестицій домогосподарств шляхом використання їх нагромаджень місцевими фінансовими організаціями.

IV. Висновки

Таким чином, найбільшу інвестиційну привабливість має територія визначеної виробничої спеціалізації, в якій діє система інституціональної підтримки інвестиційної діяльності – кругообігу грошей у засоби виробництва, товар і навпаки.

Список використаної літератури

1. Боди З. Принципы инвестиций / З. Боди, А. Кейн, А. Маркус. – М. : Вильямс, 2004. – С. 984.
2. Петров В.С. Теория и практика инвестиционного анализа / В.С. Петров. – М. : Маркет ДС, 2008. – С. 480.
3. Энциклопедия местного самоуправления [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.emsu.ru.

Стаття надійшла до редакції 18.02.2013.

Бикулов Д.Т. Роль местного самоуправления в развитии инвестиционной привлекательности территорий

Статья посвящена влиянию на инвестиционные процессы со стороны местных территориальных общин.

Ключевые слова: *инвестиции, местное самоуправление, бизнес, институциональное общество.*

Bikulov D. Local government role in the investment attractiveness development

The article is devoted to influence of local self-government and commons to investment process. There two contra position about role of local government in the context of investment process. First idea is in institutional impossibility to impact into investor activity. Contra position is in the viewpoint that local government is the most important element in the investing attractiveness because of most close position between investors and possibility to form conditions in the social-economic life directly.

Key words: *investment, local government, business, communes, institutional sociality.*

УДК 352.075

І.Б. Гарькавий
кандидат наук з державного управління
директор приватного підприємства "Орест-К", м. Київ

МІСТООБСЛУГОВУЮЧА СФЕРА: СТРУКТУРА ТА СКЛАДОВІ, ЇХ ВЛАСТИВОСТІ Й ОЗНАКИ

У статті обґрунтовано підходи до вирішення завдань життєзабезпечення населення міста на основі визначення структури та складових систем містообслуговуючої сфери, а також їх властивостей та ознак в аспектах підвищення рівня надання муніципальних послуг органами місцевого самоврядування. Для здійснення структурних побудов та їх характеристики в досліджуваній сфері використано інструменти теорії систем і системного аналізу.

Ключові слова: *орган місцевого самоврядування, містообслуговуюча сфера, муніципальні послуги, інструменти теорії систем, системний аналіз.*

I. Вступ

Містообслуговуюча сфера – першооснова життєзабезпечення населення міста. Важливою науковою проблемою у цьому аспекті слід вважати досягнення у досить складних умовах правильності й обґрунтованості муніципального управління системами життєзабезпечення, від яких залежить рівень надання муніципальних послуг, що визначають якість життя територіальної громади і населення прилеглих територій.

Кожна галузь містообслуговуючої сфери є, з одного боку, сферою муніципальної діяльності та підсистемою загальної системи місцевого самоврядування конкретного міста (села чи селища), а з іншого – підсистемою відповідної територіальної галузевої системи вищого рівня. Наприклад, міський транспорт являє собою підсистему системи життєзабезпечення міста і водночас підсистему регіональної транспортної системи.

Вирішення нагальних завдань реформування чи створення умов для сталого розвитку містообслуговуючої сфери органами місцевого самоврядування (далі – ОМС) ускладнюється у зв'язку із наявністю у більшості сфер та галузей міського господарства як муніципальних, так і державних та приватних суб'єктів господарської діяльності. Муніципальна влада, відповідальна за забезпечення населення відповідними муніципальними послугами, має здійснювати координацію роботи суб'єктів господарської діяльності всіх форм власності, використовуючи як правові, адміністративні, так і фінансово-економічні й інформаційні методи управління. У зв'язку із цим питання визначення структури та складових систем містообслуговуючої сфери, а також їх властивостей та ознак набувають виключної актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких викладено загальні уявлення щодо методології досліджень різнопланових систем у державному управлінні й місцевому самоврядуванні, свідчить про доцільність і першочерговість функціонально-структурного підходу до вирішення завдань зміцнення містообслуговуючої сфери на основі системного підходу й системного аналізу. На підставі проведеного узагальнення результатів наукових досліджень у галузі державного управління встановлено, що в цілому базисом розвитку системних ідей і системного підходу за сферами та галузями діяльності ОМС мають бути такі чинники:

- фундаментальні та прикладні дослідження з погляду цілісності, організованості об'єктів дослідження (В.С. Єфремов [2], А.В. Мерзляк [4], О.Ю. Оболенський [5]);
- технологічне і програмне забезпечення, у яких системний підхід становить провідний принцип розробки складних об'єктів (О.Г. Воронін [1], В.В. Миронов [3], В.Д. Полтавець [6], О.І. Радченко [7]);
- організація управління, коли до аналізу процесів залучаються економічні, екологічні, соціологічні, організаційні, психологічні, правові й етичні аспекти (В.Б. Зотов [10], С.Є. Саханенко [9], О.П. Шабров [12]).

Разом із тим, невирішеними залишаються питання, які стосуються теоретико-методологічних і практичних аспектів структурних побудов та їх характеристики в управлінні містообслуговуючою сферою ОМС.

II. Постановка завдання

Мета статті – узагальнити підходи до визначення структури та складових систем містообслуговуючої сфера, а також їх властивостей та ознак в аспектах зміцнення цієї сфери ОМС. Це пов'язане з тим, що управління досліджуваною сферою передбачає використання ОМС взаємоузгодженої сукупності орієнтирів і визначення цілей її розвитку, а також способів їх досягнення. Крім

© Гарькавий І.Б., 2013

того, відзначимо, що аналіз містообслуговуючої сфери має бути пов'язаний із поняттям складної системи, яка є об'єктом вивчення системного аналізу, та її основними особливостями (ознаками).

III. Результати

Щоб усвідомити містообслуговуючу сферу, як складну систему, доцільно узагальнити існуючі визначення таких систем. Усе різноманіття підходів до визначення поняття "система" (а їх відомо більше ніж 40) нами розподілено на такі групи:

– за обраною дослідником будь-якою сукупністю змінних, властивостей чи сутностей;
– за взаємозв'язком системи із цілеспрямованою активністю. Тобто, крім розвитку і вдосконалення, у системах можуть відбуватися процеси деградації та руйнування, які залежать не лише від взаємодії систем із середовищем, а і від внутрішніх властивостей самої системи;
– на базі розуміння системи як множини елементів, пов'язаних між собою;
– як комплексу елементів, що перебувають у взаємодії (найбільш загальні визначення системи).

Містообслуговуюча сфера, як складна система й підсистема економічної системи міста, має розглядатись у взаємоз'вязку із такими підсистемами: містоутворююча сфера, соціальна сфера, населення, територія. А тому при дослідженні містоутворюючої сфери, у взаємозв'язку з кожною з наведених підсистем, важливо брати до уваги:

– місце певної підсистеми в загальній системі місцевого самоврядування конкретного міста та її взаємозв'язок з іншими підсистемами;
– місце конкретної підсистеми в територіальній галузевій системі;
– відносини всередині підсистеми між суб'єктами різних організаційно-правових форм господарювання;
– законодавчі, економічні та інші можливості в діяльності ОМС, їх вплив на функціонування певної підсистеми та її окремих елементів.

У структурі містообслуговуючої сфери пов'язані такі складові: утримання житлового фонду, забезпечення надійності та стійкості функціонування інженерної інфраструктури, стійкої роботи міського транспорту, загальноміських комунальних об'єктів, сфери торгівлі, загальноосвітніх закладів, побутового обслуговування населення, будівництва і ремонту споруд й комунікацій на території міста, забезпечення безпеки функціонування всіх систем життєзабезпечення.

До основних особливостей систем у містообслуговуючій сфері, які всебічно характеризують їх і так або інакше наявні в різних формулюваннях визначень, слід віднести такі:

1) система має нові властивості порівняно з елементами, з яких вона складається. При цьому система є не просто механічним комплексом елементів, а їх цілеспрямованим поєднанням у вигляді певних структур та взаємозв'язків. Система є організаційною єдністю елементів. Порушення взаємозв'язків призведе до руйнування системи;

2) їй притаманні властивості оптимальності. Системи у досліджуваній сфері проектуються з урахуванням критеріїв оптимальності й функціонують згідно з побудованим заздалегідь оптимальним планом.

Наступна риса, яка відображається у визначенні системи в містообслуговуючій сфері, – це мета чи призначення системи. Системи в зазначеній сфері створюються, функціонують і розвиваються для досягнення встановлених нормативів і стандартів обслуговування населення міста.

Наведені визначення проте не дають однозначного тлумачення, що вважати системою, а що ні, не встановлюють однозначних меж системи. І дійсно, система в містообслуговуючій сфері – поняття відносне. На одному рівні ієрархії елемент системи сам є системою, на іншому рівні система є елементом більшої системи. Тому визначення системи в містообслуговуючій сфері мають доповнюватися класифікаціями й уточненнями.

Будь-яке завдання системного аналізу починається з побудови моделі досліджуваної системи в містообслуговуючій сфері. Для побудови моделі необхідно спочатку здійснити вивчення структури системи, виконати аналіз її компонентів, виявити взаємозв'язки між окремими елементами.

Структурою системи в містообслуговуючій сфері вважатимемо сукупність компонентів і внутрішніх зв'язків системи. А зв'язки забезпечуватимуть збереження структури та цілісних властивостей системи в містообслуговуючій сфері.

Бажаний стан чи результат поведінки системи в містообслуговуючій сфері, який відображає цілі системи. У практичному застосуванні мета – це ідеальне спрямування, яке дає змогу ОМС або колективу підприємства сфери обслуговування побачити перспективи чи реальні можливості, що забезпечують своєчасне завершення чергового етапу на шляху до подальших ідеальних спрямувань. Мета досягається шляхом вирішення завдань.

Основною неподільною частиною системи в містообслуговуючій сфері є елемент. Множину A елементів системи в досліджуваній сфері можна описати таким чином чином.

$$A = \{a_i\}, \quad i = 1,...,n, \qquad (1)$$

де a_i – i-й елемент системи;

n – кількість елементів у системі.

Кожен a_i елемент характеризується m конкретними властивостями $Z_{i1},...,Z_{im}$ (обсяг, тривалість, довжина тощо), які визначають його в цій системі однозначно.

Сукупність усіх m властивостей елементу a_i вважатимемо станом елементу Z_i:

$$Z_i = (Z_{i1}, Z_{i2}, Z_{i3,...,} Z_{ik}, ..., Z_{im}). \qquad (2)$$

Стан елементу, залежно від різних чинників (часу, простору, зовнішнього середовища тощо), може змінюватися.

Важливою властивістю системи в містообслуговуючій сфері слід вважати її емерджентність (цілісність) S, яка принципово не зводиться до суми властивостей елементів, складових системи, і не виводиться із них:

$$S \neq \sum_{1}^{k} y_i, \qquad (3)$$

де y_i – i-а характеристика системи S;

k – загальна кількість характеристик.

Л. фон Берталанфі вважав емерджентність основною системною проблемою [11].

Для того, щоб глибше зрозуміти закономірність цілісності, необхідно перш за все враховувати три її обставини:

1) властивості системи в містообслуговуючій сфері (як цілого) не є простою сумою властивостей її складових;

2) властивості системи в містообслуговуючій сфері (цілого) залежать від властивостей її складових ;

3) об'єднані в системи елементи в містообслуговуючій сфері, як правило, втрачають частину своїх властивостей, притаманних їм зовні системи, тобто система ніби пригнічує ряд властивостей елементів; з іншого боку, елементи, які потрапили в систему, можуть набути нових властивостей.

Властивість цілісності пов'язана з метою, для виконання якої створюється система в містообслуговуючій сфері. При цьому, якщо мета не задана в явному вигляді, а в об'єкті спостерігається відображення властивості цілісності, можна спробувати визначити мету або вираз, що пов'язує мету із засобами її досягнення (цільову функцію, системоутворювальний критерій), шляхом вивчення причин появи закономірності цілісності.

Будь-яка система в містообслуговуючій сфері, що розвивається, перебуває, як правило, між станом абсолютної цілісності й абсолютної адитивності, і стан системи, котра виокремлюється, можна охарактеризувати мірою прояву однієї з цих властивостей або тенденцій до її наростання чи зменшення.

Для оцінювання цих тенденцій доцільно скористатись пропозицією А. Холла, який увів дві пов'язані закономірності, котрі він назвав прогресуючою факторизацією – прагнення системи до стану з усе більш незалежними елементами, і прогресуючою систематизацією – прагнення системи до зменшення самостійності елементів, тобто до більшої цілісності [3].

Дослідженню причин виникнення або втрати цілісних властивостей у теорії систем приділяється велика увага. Проте у ряді реальних випадків не вдається виявити чинники, що зумовлюють виникнення цілісності. Тоді системні уявлення стають засобом дослідження [14]. Завдяки тому, що відображення об'єкта у вигляді системи має (через закономірність цілісності) на увазі якісні зміни при об'єднанні елементів у систему і при переході від системи до елементів (і ці зміни відбуваються на будь-якому рівні поділу системи), можна спочатку структурою подати об'єкт або процес, для вивчення якого не може бути відразу сформована математична модель, що вимагає виявлення точних, детермінованих відносин між елементами системи в містообслуговуючій сфері.

Іншими словами, завдяки закономірності цілісності за допомогою поняття "структура" можна відображати проблемні ситуації з невизначеністю в містообслуговуючій сфері. При цьому "велика" невизначеність поділяється на "дрібніші", які у ряді випадків легше піддаються вивченню, що допомагає виявляти причини якісних змін при формуванні цілого із частин. У разі поділу системи в містообслуговуючій сфері, можна аналізувати причини виникнення цілісності на основі встановлення причинно-наслідкових зв'язків різного походження між частинами, частиною і цілим, виявлення причинно-наслідкової зумовленості цілого середовищем [8; 13].

Для виділення класів систем у містообслуговуючій сфері використовуються різні класифікаційні ознаки, основними з яких є такі: за природою елементів (фізичні (реальні), абстрактні); залежно від походження (природні, штучні); за тривалістю існування (постійні, тимчасові); залежно від міри мінливості властивостей (статичні, динамічні); залежно від міри складності, зокрема:

– прості – системи в містообслуговуючій сфері, які з достатньою мірою точності можуть бути описані відомими математичними співвідношеннями (окремі деталі, елементи, електронні схеми);
– складні – системи в містообслуговуючій сфері, які складаються з великої кількості взаємопов'язаних і взаємодіючих між собою елементів, кожен з яких може бути поданий у вигляді системи (підсистеми). Складні системи в містообслуговуючій сфері – це системи муніципального управління громадською безпекою, му-

ніципального регулювання споживчого ринку, а також муніципального управління станом довкілля та ін. Особливість складних систем полягає в істотному взаємозв'язку їх властивостей;

– великі – складні просторово-розподілені системи, у яких підсистеми (її складові) належать до категорій складних (системи муніципального управління житлово-комунальним комплексом, житловим фондом, комунальним господарством, транспортним комплексом, будівництвом).

У містообслуговуючій сфері слід виділяти організаційні, технічні та кібернетичні системи. Зокрема, організаційна система управління в містообслуговуючій сфері включає: орган управління (підсистема, що управляє), який здійснює процес управління організацією, й об'єкт управління (керована підсистема), котрий здійснює реалізацію завдань.

Процес управління у містообслуговуючій сфері належить до найбільш складних форм діяльності посадових осіб місцевого самоврядування. Управління в містообслуговуючій сфері як особливий вид діяльності перетворює неорганізовану групу людей на ефективно, цілеспрямовано і продуктивно діючу.

Організаційні системи управління (наприклад, системи управління житлово-комунальним комплексом, житловим фондом, комунальним господарством, транспортним комплексом) є найбільш складними для дослідження системами і мають такі особливості:

– можливість самостійного формування цілей і здатність до самоорганізації;
– необхідність врахування у процесі управління численних соціальних, політичних і економічних чинників;
– висока невизначеність вихідних даних, неможливість прогнозування всіх чинників, що впливають на процеси управління, і низька ефективність використання математичних моделей для ухвалення управлінських рішень;
– суб'єктивний характер процесів управління і пов'язані з цим помилки при формуванні цілей і витрачанні ресурсів на їх досягнення, оскільки основна роль при ухваленні управлінських рішень і організації їх виконання належить посадовим особам місцевого самоврядування;
– велику кількість та різноманітність зв'язків і відносин між органами управління й окремими керівниками, відсутність чітких меж між керованою системою й об'єктами управління, що мають складну ієрархічну структуру;
– орієнтація на задоволення першочергових соціальних потреб.

IV. Висновки

Для удосконалення форм, методів та засобів муніципального управління містообслуговуюча сфера за структурою може подаватись сукупністю систем, до яких зараховано складові щодо утримання житлового фонду, забезпечення надійності функціонування виробничої та соціальної інфраструктури, стійкої роботи комунальних об'єктів надання муніципальних послуг, безпеку життєдіяльності. Названі складові у процесі їх дослідження мають розглядатись у взаємозв'язку з іншими складовими економіки міста, зокрема: містоутворююча сфера, соціальна сфера, населення, територія. До важливих властивостей систем у містообслуговуючій сфері зараховано емерджентність (цілісність), яка принципово не зводиться до суми властивостей елементів, складових системи, і не випливає із них. Показано, що будь-яка система у розглянутій сфері у процесі розвитку перебуває між станом абсолютної цілісності й абсолютної адитивності, і стан системи можна охарактеризувати мірою прояву однієї з цих властивостей або тенденцій до її наростання чи зменшення.

За ознаками, притаманними певній системі в містообслуговуючій сфері, можна виділяти організаційні, технічні та кібернетичні системи для формування теоретико-методологічних і практичних аспектів структурних побудов та їх характеристики в управлінні цією сферою ОМС.

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі можуть стосуватись дослідження особливостей реалізації запропонованого підходу до визначення структури та складових систем, а також їх властивостей за конкретними повноваженнями місцевого самоврядування, які передбачають зміцнення містообслуговуючої сфери.

Список використаної літератури

1. Воронин А.Г. Муниципальное хазяйство и управление: проблемы теории и практики : монография / А.Г. Воронин. – М. : Финанси и статистика, 2002. – 323 с.
2. Ефремов В.С. Проектное управление: модели и методы принятия решений / В.С. Ефремов // Менеджмент в России и за рубежом. – 1998. – № 6. – С. 105–139.
3. Згуровский М.З. Системный анализ: проблемы, методология, приложения / М.З. Згуровский, Н.Д. Панкратов. – К. : Наукова думка, 2005. – 512 с.
4. Мерзляк А.В. Державне регулювання корпоративної соціальної відповідальності в Україні / А.В. Мерзляк, Д.С. Скрябіна // Держава та регіони. – 2012. – № 3. – С. 134–142.
5. Оболенський О.Ю. До питання методології системного пізнання складних сис-

тем / О.Ю. Оболенський, Ю.Г. Королюк // Вісн. Акад. муніц. упр. – 2010. – № 3. – С. 164–177.
6. Полтавець В.Д. Системний підхід до моніторингу показників діяльності органів місцевого самоврядування / В.Д. Полтавець // Вісн. НАДУ. – 2007. – № 3. – С. 226–234.
7. Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход / А.И. Радченко. – Ростов-н/Д : РостИздат, 2011. – 472 с.
8. Садовский В.Н. Смена парадигм системного мышления / В.Н. Садовский // Общеметодологические проблеми системних исследований : ежегодник. – 1998. – М. : Эдиториал УРСС, 1999.
9. Саханенко С.Є. Сучасні системи підтримки прийняття рішень органами публічної влади [Електронний ресурс] / С.Є. Саханенко // Теоретичні та прикладні питання державотворення : електронне наукове фахове видання. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 9. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-jornals/td/index.html.
10. Система муниципального управления : учебник для вузов / под ред. В.Б. Зотова. – 4-е изд. – СПб. : Питер, 2008. – 512 с.
11. Спицнадель В.Н. Основы системного анализа : учеб. пособ. / В.Н. Спицнадель. – СПб. : Бизнес-пресса, 2009. – 326 с.
12. Шабров О.П. Политическое управление / О.П. Шабров. – М. : Интеллект, 2007. – 327 с.
13. Arrow K.J. General Competitive Analysis / K.J. Arrow, F.H. Hahn // GSE, San Francisco, 2001. – 475 p.
14. Aubin J.P. Mathematical Methods of Game and Economic Theory / J.P. Aubin // Journal of General Management. – 2007. – Winter. – № 13. – P. 28–42.

Стаття надійшла до редакції 19.12.2012.

Гарькавий И.Б. Градообслуживающая сфера: структура и составляющие, их свойства и признаки

В статье обоснованы подходы к решению задач жизнеобеспечения населения города на основе определения структуры и составных систем градообслуживающей сферы, а также их свойств и признаков в аспектах повышения уровня предоставления муниципальных услуг органами местного самоуправления. Для осуществления структурных построений и их характеристики в исследуемой сфере использованы инструменты теории систем и системного анализа.

Ключевые слова: *орган местного самоуправления, градообслуживающая сфера, муниципальные услуги, инструменты теории систем, системный анализ.*

Gar'kaviy I. Sphere of maintenance of city: structure and constituents, their properties and signs

In the article grounded going near the decision of tasks of life-support of population on the basis of determination of structure and component systems of sphere of maintenance of city, and also their properties and signs in the aspects of increase of level of grant of municipal services the organs of local self-government. For realization of structural constructions and their description the instruments of theory of the systems and analysis of the systems are used in the investigated sphere.

Key words: *organ of local self-government, sphere of maintenance of cit, municipal services, instruments of theory of the systems, analysis of the systems.*

УДК 352

М.П. Іщенко
доктор філософських наук, професор
академік Української академії політичних наук, заслужений працівник освіти України

Л.Я. Самойленко
кандидат наук з державного управління
Черкаський національний університет імені Богдана Хмельницького

КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ МОДЕЛЕЙ, ПРИНЦИПІВ І ФОРМ ОРГАНІЗАЦІЇ СИСТЕМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

У статті проаналізовано найкращі досягнення місцевого самоврядування в європейських країнах та розглянуто методологічні основи їх урахування при визначенні шляхів і тенденцій розвитку системи місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, компаративний аналіз, система місцевого самоврядування, демократія, державне управління, органи самоорганізації населення, територіальна громада, Європейська хартія місцевого самоврядування.*

I. Вступ

Вирішуючи завдання розвитку системи місцевого самоврядування та впровадження ліберально-демократичних цінностей у системі державної влади України, слід провести компаративний аналіз двох аспектів цієї проблеми. З одного боку, це аналіз досвіду правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, тобто цілковите виконання відповідних чинних законів у європейських країнах. А з іншого – аналіз науково-теоретичного забезпечення цієї законодавчої діяльності, остаточного обрання певної моделі місцевого самоврядування та його організації, реалізацію якої в Україні й забезпечуватимуть закони. Досягнення необхідного консенсусу усуне нашарування зайвої політизації питань правового забезпечення розвитку системи місцевого самоврядування в Україні.

Місцеве самоврядування, яке є важливою сферою впровадження ліберально-демократичних цінностей у будь-якій країні, має специфічні форми в різних європейських країнах. Саме через місцеве самоврядування найповніше може бути реалізована ідея здійснення влади народом безпосередньо, вирішене питання взаємодії особи, територіальної громади й органів влади. Без координації їх діяльності неможливо вирішити ті завдання, що стоять перед органами місцевого самоврядування.

Але в Україні на сьогодні відсутній механізм адаптації та використання досвіду Європейського Союзу щодо реформування системи місцевого самоврядування. А воно має свої особливості у США, Італії, Франції, Польщі, Німеччині, Литві та інших державах. Феномен місцевого самоврядування, як зазначав Ю. Панейко [5, с. 58], можна осягнути лише шляхом індукції, узагальнюючи усталені правові форми самоврядування в окремих державах.

Аналіз досліджень, публікацій і дисертаційних робіт останніх років доводить, що у розвиток наукового обґрунтування ефективної діяльності органів місцевого самоврядування зробили значний внесок такі вітчизняні вчені, як: В. Бабаєв, Є. Бабенков, В. Бакуменко, О. Батіщева, Г. Борщ, В. Вакуленко, О. Васильєва, П. Гаман, І. Дегтярьова, Я. Жовнірчик, Н. Камінська, В. Кремень, Ю. Куц, О. Мордвінов, О. Прієшкіна, В. Шаповал та ін.

Серед зарубіжних дослідників моделей діяльності публічних органів влади слід відзначити таких авторів, як: Д. Бітон, Дж. Боукерт, Дж. Кларк, К. Полліт, С. Роджерс, М. Сандьєр, К. Талбот, К. Томкінс, Б. Хадсон та ін.

Безпосередньому вивченню зарубіжного досвіду реформування місцевого самоврядування присвятили свої праці українські та російські вчені Р. Бабун, В. Бойцов, Т. Васильєва, І. Козюра, О. Лебединська, Л. Парфьонова, І. Соколова, А. Ткачук, В. Чиркін, О. Яцунська та ін.

Однак, стрімкий розвиток демократичних процесів та великий масив унікальної практичної діяльності тисяч територіальних громад у різних країнах не міг, звісно, ще зазнати повного і всебічного наукового аналізу. Досі лишаються маловивченими оптимізаційні процеси в територіальній громаді, яка є джерелом місцевого самоврядування, зокрема та системи демократії взагалі. Ще не розроблено загальноприйнятої моделі місцевого самоврядування, не визначено її елементи.

II. Постановка завдання

© Іщенко М.П., Самойленко Л.Я., 2013

Метою статті є компаративний аналіз вивчення найкращих досягнень місцевого самоврядування в європейських країнах та врахування їх у визначенні шляхів і тенденцій розвитку системи місцевого самоврядування і становлення безпосереднього волевиявлення і самоорганізації населення в Україні на сучасному етапі.

На основі введення до наукового дискурсу забезпечити практичне впровадження ліберально-демократичних цінностей, набутих у системі місцевого самоврядування (наприклад, США, Великобританії, Франції, Німеччини) в життя українського народу. Це є важливою передумовою ефективності впроваджуваних стратегій на рівні місцевого самоврядування і територіальної громади в Україні.

ІІІ. Результати

Вивчення досвіду європейських країн у реформуванні місцевого самоврядування безпосередньо стосується України. Необхідною умовою формування в Україні адекватної системи місцевого самоврядування є раціональна імплементація його норм і принципів до умов України.

В організаційному аспекті структура влади в європейських країнах поділяється на: центральний уряд (уряд усієї країни), уряд штату (землі, кантону тощо, які входять до складу федеральних систем), регіональний уряд (об'єднує штати, групи штатів чи органів місцевої влади), вищий рівень місцевого самоврядування (провінція, департамент), нижчий рівень місцевого самоврядування (комуна, муніципалітет). У країнах Європейського Союзу практикуються три системи місцевого самоврядування (за термінологією Лімана): наполеонівська "злита" система – префект департаменту є державним службовцем, відповідальним перед центральним урядом; на противагу йому існують місцеві ради, але їх вплив дуже обмежений; англосаксонська система управління через комітети, внаслідок чого особа мера стає символічною, а спроби корпоративного управління обмежуються необхідністю досягнення політичного консенсусу й консенсусу в рамках комітету; система з розділеною ієрархією, де центральний уряд справляє значний вплив на провінційний рівень, зокрема й через призначення членів місцевих органів влади, проте населені пункти мають власні ради й автономію з колективною відповідальністю.

Для порівняння, влада у США за своєю структурою поділяється на округи, райони округів, штатів, муніципалітети, спеціальні райони (квазімуніципальні органи, створені для конкретних цілей, їхні кордони перетинаються з територією інших органів місцевого самоврядування). Тому в країні наявне розмаїття організаційних форм побудови органів самоврядування залежно від місцевих умов (географічних, соціально-економічних, виробничих, демографічних та ін.) [7, с. 48–54]. У США практикуються чотири форми місцевого самоврядування: 1) слабкий мер – рада: адміністрацію міста спільно контролюють мер і рада; раду, зазвичай, обирають за виборчими округами з висуненням кандидатів від партій, а мера обирають виборці всього міста; 2) рада – представник міської адміністрації: мер здебільшого є формальною постаттю, його можуть обирати рада чи виборці; раду обирає все місто без висунення партійних кандидатів; 3) комісія, яка має законодавчі й виконавчі функції; членів комісії обирають без поділу на виборчі округи, здебільшого без висунення партійних кандидатів; 4) сильний мер – рада: мер призначає й може усувати керівників основних відомств, готує бюджет, має право загального вето; раду, зазвичай, обирають від виборчих округів із висуненням партійних кандидатів.

В Європейському Союзі історія місцевого самоврядування спирається на багаті традиції. З іншого боку, його розвиток у різних країнах та форми його роботи мають істотні відмінності. Органи місцевого самоврядування інтегровані до відповідних національних систем державного управління та його адміністративної структури. У країнах континентальної Європи (Франція, Італія, Німеччина, Австрія, Польща тощо) державні адміністрації включно з органами місцевого самоврядування мають яскраво виражений легалістичний характер, на відміну від їхніх аналогів у Великій Британії чи у країнах Скандинавії. Натомість, країни із федеральним устроєм мають значні відмінності у структурі місцевого самоврядування різних регіонів (Німеччина й Австрія – землі, Швейцарія – кантони). Унітарні ж країни мають однорідну систему місцевого самоврядування (Англія, Франція, Швеція).

Системи органів місцевого самоврядування у європейських країнах були і є дуже різними з огляду на їхні функції та форми організації. З іншого боку, Європейська хартія місцевого самоврядування [1], ухвалена Радою Європи 15.10.1985 р., містить перелік деяких структурних елементів, які можуть вважатися такими, що мають застосовуватися у будь-якій країні Європи. Головною ідеєю хартії є демократизація та децентралізація. Комуни отримують право самостійно виконувати значну частину функцій державного управління й ухвалювати остаточні рішення з комунальних питань. Громадяни отримують можливість брати безпосередню участь у процесі ухвалення рішень. Крім цього, громадяни обирають представницькі органи комунального самоврядування (ради).

Зазвичай, органи державного управління організовані за одним із двох принципів: територіальним чи функціональним. За тери-

торіальним принципом орган управління певного рівня (регіон, район або громада) відповідає за виконання всіх функцій на цьому рівні. У разі застосування функціонального принципу на всіх адміністративних рівнях утворюються галузеві органи, відповідальні лише за певний сектор завдань (наприклад, управління з питань шкільної освіти чи охорони здоров'я). Досить часто застосовується певне поєднання цих принципів. При цьому існують суттєві відмінності між різними країнами: у США та багатьох країнах Східної Європи домінує функціональний принцип, тоді як у країнах Скандинавії, Франції або Німеччині перевага надається територіальному принципу.

У разі, якщо необхідно посилити роль місцевого самоврядування, функції галузевих управлінь мають бути передані загальній адміністрації місцевого самоврядування. Тобто, територіальний принцип та місцеве самоврядування перебувають у тісному зв'язку.

У цьому контексті одразу постає питання про співвідношення між органами державного управління й органами місцевого самоврядування. Зазвичай, на рівні регіону, району та міста державні адміністрації й органи місцевого самоврядування працюють паралельно. Державні адміністрації виконують державні функції, а органи місцевого самоврядування вирішують комунальні питання. Але при цьому можливе також делегування державних функцій комунальним органам. Традиційно, таким шляхом іде Німеччина, де комунальні органи на рівні районів і громад виконують державні та комунальні функції. Комунальні завдання належать лише до компетенції місцевого самоврядування; ця робота не є об'єктом контролю та керування з боку органів державного управління. Громадяни відчувають перевагу цієї моделі у тому, що вони мають звертатися з важливими для них питаннями лише до одного органу.

До теми співвідношення між державним управлінням та місцевим самоврядуванням належить також питання нагляду і контролю. Деякі країни майже цілком відмовилися від комунального нагляду. Наприклад, у Данії практично відсутній галузевий державний нагляд за діяльністю органів самоврядування комун і районів, а правовий нагляд є дуже обмеженим. Рішення комунальних органів можуть бути оскаржені перед спеціальними апеляційними комітетами, які мають значну самостійність.

Слід звернути увагу на наявність системи омбудсменів, тобто громадяни можуть оминути органи управління та звернутися зі скаргою до незалежної особи, яка має право провести власне розслідування певного випадку, має доступ до відповідної документації органів управління, а також може висловлювати власну думку стосовно цього випадку. У Великій Британії центральний уряд здійснює нагляд за органами місцевого самоврядування, якщо це передбачено законодавством. Крім цього, з 2000 р. невід'ємною частиною системи контролю є порівняння ефективності роботи органів місцевого самоврядування. В інших країнах таке порівняння здійснюється на добровільній або неформальній основі.

У деяких країнах центральний уряд здійснює ретельний контроль, а інколи навіть перебирає на себе ухвалення окремих рішень і замінює рішення комунальних органів рішеннями наглядових або, у деяких випадках, дає доручення комунальним органам.

Аналіз систем місцевого самоврядування інших країн показує, що у світі існує декілька моделей таких систем, які істотно відрізняються одна від одної за принципами формування органів місцевого самоврядування, за характером відносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади, за формами взаємодії представницьких і виконавчо-розпорядних органів у системі місцевого самоврядування [4]. Їх досвід може бути використаний в Україні.

Але багато країн знайшли вирішення, яке є середнім варіантом між двома моделями. До таких країн належать Німеччина і Франція. Так, у Німеччині держава здійснює нагляд за діяльністю громад. Якщо вони виконують завдання, делеговані їм державою, то контроль та управління з боку держави можуть також передбачати право відповідного державного органу визначати, яке саме рішення з того чи іншого питання є доцільним із фахового погляду (так званий фаховий нагляд). Наприклад, органи місцевого самоврядування ухвалюють рішення про надання фінансової допомоги з оплати житла особам з низьким рівнем доходів (дотація квартплати). Виплата цієї дотації здійснюється відповідно до федерального законодавства. Такий адміністративний нагляд може розглядатися як коректива права на самоврядування з метою забезпечення законності у діяльності місцевого самоврядування та гарантування інтересів держави у зв'язку з особливими інтересами громади [2, с. 124–136].

Держава може контролювати виконання відповідних законів і скеровувати цей процес через свої доручення. Якщо йдеться про функції, які виконують органи місцевого самоврядування, то держава може лише здійснювати нагляд за дотриманням законодавства під час ухвалення того чи іншого рішення (так званий правовий нагляд). У цьому разі держава може оскаржити відповідне рішення або скасувати його. Зі свого боку, громада може звернутися до адміністративного суду з позовом про порушення гарантованого Конституцією права на здійснення місцевого самоврядування.

Модель, яка застосовується у Франції, можна рекомендувати з кількох причин. З одного боку, вона передбачає значну централізацію. На думку А. Ткачука, позитивним є те, що Україна у своєму державному розвитку вже використовує певні елементи владної моделі сучасної Французької Республіки, а наше місцеве самоврядування прямує шляхом, схожим на французький [6, с. 1–12]. Проте, з іншого боку, французька модель місцевого самоврядування відповідає цілям, визначеним Радою Європи. Французька модель має на меті дотримання таких чотирьох принципів: визначення рішень, які підлягають обов'язковій перевірці протягом певного терміну; систематичний контроль виконання раніше ухвалених рішень; перевірка правомірності, а не доцільності ухвалених рішень; можливість звернення до органів юстиції.

Усе розмаїття систем місцевого самоврядування у Західній Європі можна звести до кількох основних типів. Часто застосовується поділ на три типи: північно- та центральноєвропейський тип (країни Скандинавії, Німеччина, Австрія, Швейцарія, Нідерланди); французький тип (Франція, Італія, Бельгія, Іспанія, Португалія, Греція); англійський тип (Велика Британія, Ірландія, Канада, США, Австралія, Нова Зеландія).

Кожен тип передбачає певний рівень автономності місцевих органів управління, але по-різному визначає провідну силу у взаємодії місцевих органів і держави [3, с. 92]. Перша група відзначається сильним місцевим самоврядуванням, яке має визначений конституцією статус і значні повноваження. Так, у Великій Британії комуни також мали значну свободу дій, а повноваження центрального рівня обмежувалися законодавчою функцією. Проте такий статус не визначено конституційно і відповідні функції повинні передаватися комунам відповідно до спеціальних законів, що полегшувало процес рецентралізації за часів М. Тетчер. У класичній французькій системі (до 1982 р.) домінує централізоване державне управління з поділом на департаменти, за якого префект, крім керівництва державною адміністрацією, забезпечував також виконання функцій місцевого самоврядування у департаментах (і частково у комунах).

Зазначені структурні та конституційні відмінності не залежать від розміру громад, кількості мешканців та площі. В усіх трьох типах можна знайти як малі, так і великі за розміром громади. Але у Франції велика кількість малих громад перешкоджала децентралізації виконання державних завдань поза рівнем департаментів. А країни Скандинавії передбачили для комунального рівня дуже великі розміри громад як за кількістю мешканців, так і за площею.

Розвиток адміністративної структури на комунальному рівні можна розглянути на прикладі різних країн. Головним критерієм для відбору є те, що ці країни можуть бути цікавими для дослідження з огляду на майбутню реформу в Україні, а також те, що вони мають усі типи самоврядування. Вивчення тих чи інших країн може базуватися на різних джерелах. Це можуть бути документи, які безпосередньо стосуються процесу реформ, емпіричні дослідження чи, принаймні, відповідні звіти. Проте рівень поінформованості про всі країни не є однаковим. Тому відображення ситуації в цих країнах може бути дещо неоднорідним, і ми не зможемо докладно знайти всі деталі.

Адміністративний устрій Швеції має два ступені: 1) 22 райони, 2 регіони (в середньому 400 тис. мешканців); 2) 288 комун (у середньому 34 тис. мешканців). У цій двоступеневій системі більшість завдань комунального рівня виконують комуни, а райони в основному займаються питаннями системи охорони здоров'я (лікарні тощо). Адміністративні структури організовані відповідно до реформ XX ст. У своєму сучасному вигляді вони існують з 1974 р. Реформа 1974 р. охопила територіальну реформу, а також делегування функцій (функціональну реформу). Шведська модель сучасної всеохопної соціальної держави спричинила зміни адміністративних структур і перетворила комуни на найважливішу адміністративну інституцію Швеції.

Головні завдання двох рівнів, районів і громад чітко відрізняються. З-поміж завдань районів основним пунктом є охорона здоров'я. Широке коло базових медичних послуг включає спеціальне лікування, стоматологію, спеціалізовану психіатрію тощо; добровільні функції в галузі культури, освіти і туризму; регіональний розвиток.

Обов'язковими завданнями громад є, перш за все, соціальні функції: послуги для людей похилого віку і людей із фізичними вадами, індивідуальна й соціальна допомога та допомога сім'ям: освіта (дошкільна освіта, початкова школа та середня школа); планування й будівництво; захист дозвілля і здоров'я; водозабезпечення, стічні води, вивезення відходів; функції, які виконуються на добровільній основі, покривають культуру і відпочинок, а також суспільні завдання, до яких належать, наприклад, технічні служби та енергозабезпечення.

IV. Висновки

Усі повноваження, як зазначено в Європейській хартії про місцеве самоврядування, мають бути повними і виключними, тобто такими, які б не належали ще іншим органам. У межах своїх повноважень орган місцевого самоврядування має повну свободу дій щодо втілення власних ініціатив із будь-якого питання, віднесеного до його компетенції. Це правило має діяти і тоді, коли йдеться про делеговані повноваження, здій-

снюючи які орган місцевого самоврядування повинен мати вільне право пристосовувати їх до місцевих умов. Оскільки Україна є членом Ради Європи, інститут місцевого самоврядування має бути врегульований відповідно до Європейської хартії про місцеве самоврядування, до якої приєдналася наша держава. Як і передбачено цією Хартією, в Україні головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначено Конституцією України та законодавством.

Проведений у статті компаративний аналіз моделей, принципів і форм організації систем місцевого самоврядування в європейських країнах переконує, що тільки демократія дає людям максимальну можливість здійснити волю самовизначення й самореалізації. Тим самим і в Україні створюються максимально сприятливі умови її функціонування як автономно, так і в умовах різних колективів, асоціацій, груп населення.

Тільки на рівні місцевого самоврядування найбільше виявляються найважливіші форми людського існування, які впливають на громадську самодіяльність і реалізуються в ній. Конституційний інститут територіальних громад розглядається не лише як необхідна правова передумова функціонування територіального самоврядування у процесі вирішення питань місцевого значення. Власне самі громади розцінюються, насамперед, як елементні структури громадянського суспільства і стають важливою складовою суспільно-політичного процесу, носіями функцій саморозгортання демократії.

В Україні місцеве самоврядування стає територіальним середовищем, у рамках якого за допомогою інститутів самоорганізації населення відбуваються процеси саморозгортання, інституціоналізації певних управлінських структур, а також певних форм волевиявлення і самоорганізації громадян, котрі проживають на визначеній території та вирішують власні проблеми. На це у системі місцевого самоврядування працюють: територіальні громади; сільські, селищні, міські ради; сільські, селищні, міські голови; виконавчі органи сільської, селищної, міської рад; районні й обласні ради. Усі вони репрезентують спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст і органів самоорганізації населення.

Список використаної літератури

1. Європейська хартія місцевого самоврядування (Прийнята в м. Страсбурзі 15.10.1985 р.) (ETS N 122) // Бюлетень міжнародних договорів. – 1998. – № 11. – С. 42–55.
2. Гашко А. Кардинальный путь настоящей демократизации самоуправления в Украине / А. Гашко // Вестник Украинской академии государственного управления при Президенте Украины. – 1998. – № 2. – С. 124–136.
3. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : навч. посіб. / Н.В. Каменська. – К. : КНТ, 2010. – 232 с.
4. Матвиенко В.Я. Прогностика: прогнозирование социальных и экономических процесов: теория, методика, практика / В.Я. Матвиенко. – К. : Укр. пролітеї, 2000. – 500 с.
5. Оніщук М. Правові засади місцевого самоврядування в Україні / М. Оніщук, В. Кампо. – К. : Освіта і культура, 1998. – 58 с.
6. Туровський Б. Якість в місцевому уряді. Польський досвід // Оцінка та стандартизація якості муніципальних послуг: проблеми та перспективи : матер. Міжнар. конф. (14–16 лип. 2004 р., Київ) / Б. Туровський. – К., 2004. – С. 1–12.
7. Шаповал В.М. Сутність і характеристика місцевого самоврядування / В.М. Шаповал // Право України. – 2002. – № 3. – С. 48–54.

Стаття надійшла до редакції 12.02.2013.

Ищенко Н.П., Самойленко Л.Я. Компаративный анализ моделей, принципов и форм организации систем местного самоуправления в европейских странах

В статье осуществлен анализ наилучших достижений местного самоуправления в европейских странах и рассмотрены методологические основы их учета при определении путей и тенденций развития системы местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: *местное самоуправление, компаративный анализ, система местного самоуправления, демократия, государственное управление, органы самоорганизации населения, территориальное общество, Европейская хартия местного самоуправления.*

Ishchenko M., Samoylenko L. Comparative analysis of models, principles and forms of the organization systems of local self-government in the European countries

In the article the analysis of the best achievements of local self-government in the European countries is considered and methodological bases of their account are carried out while determination the ways and progress of the system of local self-government trends in Ukraine.

Key words: *local self-government, comparative analysis, system of local self-government, democracy, state administration, organs of self-organization of population, territorial society, European Charter of local self-government.*

УДК 352:351.758(477)

І.В. Костенок
кандидат економічних наук, доцент
Донецький державний університет управління

СОЦІАЛЬНА ДОВІРА ТА ГРОМАДЯНСЬКА УЧАСТЬ ЯК ЧИННИКИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ОЦІНЮВАННЯ УКРАЇНСЬКИХ РЕАЛІЙ

У статті розглянуто феномени соціальної довіри та громадянської участі, їх роль і значення у демократичному суспільстві. На основі результатів соціологічних опитувань в Україні показано переорієнтацію довіри з інституційного рівня соціуму на сферу персональних контактів людини, її найближче оточення. Відсутність чіткого розмежування між інститутами державної влади й інститутами громадянського суспільства, пов'язаних із самоорганізацією мешканців певних територій, створює ситуацію, коли недовіра до державних інститутів поширюється і на інститути, метою яких є контроль за діяльністю державної влади. Зазначені аспекти розглянуто як вагомі перешкоди на шляху формування системи місцевого самоврядування, відтак повинні розглядатися як об'єкт активної роботи з населенням.

Ключові слова: *соціальна довіра, міжособистісна довіра, інституційна довіра, громадянська участь, державні інститути, органи місцевого самоврядування.*

І. Вступ

Наявна на сьогодні практика розгортання місцевого самоврядування в Україні значною мірою актуалізувала низку проблем, без розв'язання яких успішний сценарій творення справжньої системи самоврядності є дуже сумнівним. Мова йде передусім про громадянську активність (рівень якої в Україні залишається вкрай низьким) та про соціальну довіру, яка лежить в основі об'єднань, асоціацій громадян, створених для розв'язання тих чи інших проблем. Така ситуація є наслідком низки проблем суспільства транзиту – соціальна поляризація населення й відмінні життєві стратегії та самопочуття у різних соціальних верств чи суспільних груп, відчутне зниження соціальної солідарності, не толерантне та, навіть, вороже ставлення до "іншого", домінування крайніх егоїстичних настроїв, занижене відчуття відповідальності та відсторонення від ініціативи. Цей список можна продовжувати, але всі ці аспекти є супутніми ситуації, зазначеній К. Оффе, як "дилема одночасності" [1]. У цьому випадку мається на увазі те, що у побудові демократичного суспільства західні демократії пройшли тривалий шлях природного розвитку основних демократичних практик та інституцій. Країни пострадянського транзиту, які у вкрай короткий термін пережили "щеплення" демократією, виявилися змушеними вирішувати низку найскладніших завдань одночасно – мова йде про проблему формування незалежної державності, становлення політичної нації, громадянського суспільства, ринкових відносин. Очевидно, що одночасне розв'язання завдань подібного рівня не могло не спричинити низку труднощів, які в очах населення підривають привабливість образу демократичного суспільства, породжують його рефлекторне критичне відторгнення або пошуки "ворогів", винних у ситуації, що склалася. Подібні пошуки полегшуються за рахунок діяльності українських ЗМІ, здебільшого зорієнтованих на "чорнуху", тобто матеріали трагічно-звинувачувального характеру, що зрештою формує у людини здебільшого негативне ставлення до "інших" – представників соціальних груп, котрі потенційно можуть претендувати на роль винуватців у суспільному безладі. Усе це позначається на низькому рівні довіри населення до соціальних інституцій, переорієнтації довіри з інститутів на найближче оточення. Зрештою це позначається на рівні консолідації соціуму, на відчутному зниженні рівня солідарності у суспільстві та фактично унеможливлює спільні дії людей із захисту власних прав.

Феномен громадянської участі розглядається у тісному зв'язку з вивченням соціальних мереж, соціального капіталу та соціальної довіри. Феномен соціальної довіри у контексті розгляду громадянської участі в українському суспільстві та всіх форм соціальної участі у цілому, відіграє значущу роль.

Феномен довіри на сьогодні є добре представленим у науковому дискурсі, бо він тісно пов'язаний із теорією та практикою сучасної ліберальної демократії й спробами її розповсюдження на країни постсоціалістичного простору. Проблема довіри до влади відображена в працях класиків світової гуманітаристики: П. Бурд'є, М. Вебера, Е. Гідденса, Т. Парсонса, Ф. Фукуями, П. Штомпки та ін. Певним аспектам соціальної довіри присвятили свої публікації українські науковці, зокрема: Е. Афонін, О. Бейко, В. Дзюндзюк, М. Зайцевський, Л. Лисенко,

© Костенок І.В., 2013

А. Мельничук, Л. Приходченко, О. Радченко, А. Уследов та ін.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – розкрити значення соціальної довіри та громадської участі як ключових чинників розвитку місцевого самоврядування в Україні.

ІІІ. Результати

Американський дослідник Ф. Фукуяма підкреслює, що соціальна довіра є однією з необхідних умов стабільного функціонування будь-якого суспільства [2]. Довіра – частина соціального капіталу, що має прояв у готовності людей до співпраці та взаємодопомоги, у відповідності їхньої поведінки загальноприйнятим нормам у повсякденному житті, професійному середовищі, у ставленні до співвітчизників у цілому на міжособистісному й інституційному рівні. Довіра – соціальна цінність: вважається, що здатність суспільства до успішного розвитку багато в чому залежить від наявності в ньому високого рівня довіри людей один до одного та до соціальних інститутів.

Конкретний прояв рівня довіри в суспільстві може змінюватися, так само як і рейтинг того чи іншого інституту. Певною мірою ці коливання демонструють не лише реальні зміни в політичному процесі, а й зміни в ціннісних орієнтаціях членів суспільства. Тому важливим є не конкретний відсоток довіри і навіть не місце, яке займає в певний момент часу соціальний інститут у загальній ієрархії інститутів, а стабільне входження цього інституту до тих, довіра до яких є постійною.

Класифікуючи довіру залежно від його об'єктів, польський соціолог П. Штомпка [3] виділяє: особистісну довіру до індивідів, з якими ми вступаємо в прямі контакти; категоріальну довіру (стать, раса, вік, релігія); позиційну – довіра / недовіра до певних соціальних ролей; групову; інституційну, включаючи "процедурну" довіру до інституційних практик і процедур; системну довіру (до соціальних систем, порядків і режимів).

Аналіз соціальної, зокрема, інституційної та політичної довіри в українському суспільстві дає змогу виокремити такі її особливості. Перш за все, для більшості пострадянських суспільств характерним є невеликий "радіус довіри" (Ф. Фукуяма) – довірою наділяється, як правило, лише безпосереднє оточення індивіда, переважно члени сім'ї та родичі. "Культура недовіри" має відображення і в масових соціальних практиках, які відрізняються: слабкою залученістю у функціонування більшості публічних інститутів, нерозвинутістю соціальних мереж, за винятком заснованих на близькоспоріднених зв'язках, патерналізмом тощо.

Дефіцит міжособистісної й інституційної довіри є причиною обмеженості соціального капіталу більшої частини населення. Сподіватися лише на себе і нікому не довіряти – це масовий атитюд, який вкрай негативно позначається на колективних діях.

Дані моніторингу Інституту соціології НАН України фіксують стабільно низькі значення показників довіри до переважної більшості громадських і державних інститутів протягом середини 1990-х – середини 2000-х рр. Індекс довіри до сім'ї та родичів (розрахований за п'ятибальною шкалою) протягом 1994–2005 рр. варіювався від 4,4 до 4,6; до колег – від 3,2 до 3,5; до сусідів – від 3,2 до 3,3; до співвітчизників – від 3,1 до 3,4. Довіра до громадських і політичних інститутів є ще нижчою. Так, індекс довіри до церкви (найвищий з інституційних індексів) варіювався від 2,9 до 3,5; ЗМІ – від 2,7 до 3,0; благодійних фондів, громадських асоціацій та об'єднань – 2,4; політичних партій – від 1,9 до 2,5; Президента – від 2,2 до 3,4; Уряду – від 2,1 до 3,1; Верховної Ради – від 2,1 до 2,9; місцевих органів влади – від 2,3 до 2,7. Як видно з наведених даних, втрата довіри стосувалася, перш за все, інституційного рівня соціуму [4] (табл. 1).

Таблиця 1

Чи зверталися Ви за останні 12 місяців до перелічених нижче установ та організацій щодо розв'язання ваших особистих проблем? (Омнібус-2009) [6]

№ з/п	Установи й організації	% опитаних, що обрали вказану позицію
1	Міліція	4,2
2	Суд	4,6
3	Прокуратура	1,1
4	Адвокат	3,2
5	Місцева держадміністрація	4,6
6	ЖЕК	13,4
7	Місцева рада	5,0
8	Депутат місцевої ради	1,9
9	Депутат Верховної Ради	0,3
10	Секретаріат Президента	0,4
11	Уряд	0,4
12	Міністерство, відомство	0,5
13	Профспілки	2,6
14	Громадська, політична організація	1,0
15	Засоби масової інформації	1,4
16	Керівник установи, де працюєте	8,3
17	Інше	0,6
18	До жодної з установ чи організацій не звертався	68,3

На грудень 2011 р., за даними Центру Разумкова, ситуація з довірою до суспільних інститутів в Україні виглядає так. Повністю довіряють громадським організаціям 3,2% респондентів, скоріше довіряють – 31,6%, швидше не довіряють – 31,9%, повністю не довіряють – 17,4% [5]. Разом із тим, члени суспільства, демонструючи низькій рівень довіри до державних інститутів, практично не намагаються вирішувати свої практичні проблеми в громадянських організаціях і політичних партіях, як це робиться в країнах Заходу.

Брак соціального капіталу, його некомунітарність негативно позначаються на рівні соціальної довіри (солідарності) і спільності дій.

Зазначені аспекти знаходять своє підтвердження і в інших дослідженнях. Зауважимо, що існує й їх регіональна специфіка. Так, згідно із даними Українського центру економічних і політичних досліджень імені О. Разумкова, у регіональному розрізі залученість до активної громадської діяльності є дещо вищою на Заході та Півдні країни[1]. У цьому регіональному порівняльному контексті цікавими є дані дослідження, проведеного у м. Донецьк[2]. У межах дослідження певний блок питань було присвячено особливостям функціонування органів місцевого самоврядування на території одного з виборчих округів (Пролетарський і Будьонівський райони міста). Обрані райони є "спальними" районами великого промислового міста, у цьому сенсі вони є типовими для більшості промислових міст України (табл. 2).

З табл. 2 випливає, що переважна більшість респондентів відрізняється надзвичайним рівнем пасивності та повною виключеністю з громадського життя району.

Таблиця 2

Чи берете Ви участь у громадському житті району (публічних слуханнях, вуличних комітетах, місцевих виборах тощо)?

№ з/п	**Варіанти відповіді?**	% від опитаних
1	Так	**4,1**
2	Ні	**90,6**
3	Немає відповіді	**5,3**

Таблиця 3

Рівень включеності громадян у певні види громадянської участі

№ з/п	Чи доводилося Вам за останні 12 місяців...	% від опитаних		
		так	**ні**	**НЗ/БО**
1	... звертатися до політиків, представників влади, місцевих органів самоврядування?	4,1	91	4,9
2	... працювати в політичній партії або русі	4,1	92,6	3,6
3	... працювати в іншій громадській організації або об'єднанні	2,5	93,9	3,7
4	… підписувати петицію	7,8	86,9	5,3
5	… носити політичні атрибути або розклеювати листівки	4,9	91,8	3,3
6	… брати участь у санкціонованих мітингах чи демонстраціях	4,1	93,4	4,1
7	… брати участь у не санкціонованих мітингах чи демонстраціях, страйках	1,6	95,1	4,1
	Усього	4	92,1	3,9

Більш деталізований розгляд рівня включеності громадян у різні форми політичної активності демонструє, що при загально низькому рівні громадянської активності, з усіх можливих сценаріїв дій люди переважно обирають найменш витратний з погляду часу та дії спосіб участі у політичному житті країни – підписування петицій (табл. 3).

Повертаючись до рівня інституційної довіри, ми знову бачимо вкрай низькі показники довіри до діяльності органів місцевого самоврядування (табл. 4).

Таблиця 4

Рівень довіри до органів місцевого самоврядування?

№ з/п	Наскільки Ви довіряєте місцевим органам влади?	% від опитаних
1	Повністю довіряю	1,2
2	Скоріше довіряю	33,6
3	Скоріше не довіряю	45,1
4	Повністю не довіряю	14
5	Немає відповіді	6,1

[1] Дослідження проведене соціологічною службою Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова з 19 до 25 червня 2008 р. Було опитано 2014 респондентів віком від 18 років у всіх областях України, Києві й АР Крим за вибіркою, що репрезентує доросле населення України за основними соціально-демографічними показниками. Теоретична похибка вибірки (без урахування дизайн-ефекту) не перевищує 2,3% з імовірністю 0,95.

[2] Дослідження проводилося автором у липні 2012 р. Було опитано 488 респондентів віком від 18 років у двох районах міста. Теоретична похибка вибірки не перевищує 5% з імовірністю 0,95.

Можна припустити, що на рівні повсякденної свідомості громадян й досі не існує чіткого розмежування між інститутами державної влади й інститутами громадянського суспільства, пов'язаних із самоорганізацією мешканців певних територій. Як результат, недовіра до державних інститутів поширюється і на інститути, метою яких є контроль за діяльністю державної влади. При цьому серед основних труднощів, з якими стикаються органи місцевого самоврядування, більшість респондентів як і у випадку з державними органами влади виокремлює корумпованість чиновників, і лише 15% усвідомлюють проблему низького рівня громадянської активності та культури (табл. 5).

Таблиця 5

Основні труднощі, з якими стикаються органи місцевого самоврядування

№ з/п	Варіанти відповідей	% від опитаних
1	Корумпованість чиновників	86,1
2	Недосконалість законодавства	36,1
3	Безініціативність жителів району	15,2
4	Низький рівень громадянської активності та культури	14,3
5	Обмежена самостійність органів місцевого самоврядування	13,5

Поряд із тим багато проблем пов'язано саме з низьким рівнем довіри до органів місцевого самоврядування та відсутністю легітимності цих органів з боку територіальної спільноти. Незважаючи на те, що персоніфіковано депутати є значущими фігурами для території (директорами шкіл, вчителями, військовими тощо), органи місцевого самоврядування не сприймаються як інститут, створений для вирішення проблем розвитку території. Рівень інформованості населення щодо діяльності органів традиційно є невисоким, а рівень публічного обговорення проблем самими представниками місцевої влади визнається "незадовільним".

IV. Висновки

Отже, однією із фундаментальних основ будь-якої демократичної системи є участь громадян у суспільному і політичному житті країни. Демократія участі, особливо на нижчому рівні, припускає широке перманентне обговорення всіх важливих для суспільства проблем. "Демократія – це щось більше, ніж форма правління; в першу чергу це спосіб асоціативного життя, комунікативно закріплений загальний досвід" [7].

В ідеалі участь повинна охоплювати всі компоненти політичної системи та громадянського суспільства, з одного боку, і задавати через запити різних груп і верств населення основні пріоритети суспільного розвитку – з іншого. Можна стверджувати, що демократія без участі не є повноцінною, оскільки втрачається головний критерій, котрий дає змогу відрізнити справжній демократичний процес від формального ритуалу (за наявності лише так званої електоральної демократії).

Щоб сформувати необхідні передумови для громадянської самоорганізації та забезпечити потенціал для громадянської включеності, важливими є, по-перше, наявність відповідної інфраструктури (системи місцевого самоврядування, соціального партнерства, профспілок, локальних і територіальних спільнот тощо); по-друге, переконаність громадян у необхідності й ефективності цих механізмів; по-третє, і це, мабуть, головне, вміння задіяти ці механізми.

Список використаної літератури

1. Ручка А. Соціокультурне підґрунтя демократичної консолідації / А. Ручка // Українське суспільство 1992–2006. Соціологічний моніторинг / [за ред. д.ек.н. В. Ворони, д.соц.н. М. Шульги]. – К. : Інститут соціології НАН України, 2006. – С. 348.
2. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию : пер. с англ. / Ф. Фукуяма. – М. : АСТ : Ермак, 2004. – 730 с.
3. Штомпка П. Социология социальных изменений / П. Штомпка ; [пер. с англ., под ред. В.А. Ядова]. – М. : Аспект-Пресс, 1996. – 416 с.
4. Паніна Н. Українське суспільство 1994–2005 : соціологічний моніторинг / Н. Паніна. – К., 2005. – 157 с.
5. Український центр економічних і політичних досліджень імені О. Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=174.
6. Результати національного опитування "Громадська думка в Україні – 2009". Омнібус / Українське суспільство 1992–2009. Динаміка соціальних змін ; за ред. д.ек.н. В. Ворони, д.соц.н. М. Шульги. – К. : Інститут соціології НАН України, 2009 . – С. 502.
7. Кризис и динамика социальных настроений [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.civisbook.ru/files/File/krizis_i_dinamika.pdf.

Стаття надійшла до редакції 19.02.2013.

Костенок И.В. Социальное доверие и общественное участие как факторы развития местного самоуправления: оценка украинских реалий

В статье рассматриваются феномены социального доверия и гражданского участия, их роль и значение в демократическом обществе. На основе результатов социологических опросов в Украине показано переориентацию доверия с институционального уровня социума на сферу персональных контактов человека на его ближайшее окружение. Отсутствие четкого разграничения между институтами государственной власти и институтами гражданского общества, связанных с самоорганизацией жителей определенных территорий, создает ситуацию, когда недоверие к государственным институтам распространяется и на институты, целью которых является контроль над деятельностью государственной власти. Указанные моменты являются весомым препятствием на пути формирования системы местного самоуправления, следовательно, должны рассматриваться как объект активной работы с населением.

Ключевые слова: *социальное доверие, межличностное доверие, институциональное доверие, гражданское участие, государственные институты, органы местного самоуправления.*

Kostenok I. Social trust and public participation as factors of local government development: Ukrainian reality evaluation

The article examines the phenomena of social trust and civic participation, their role and importance in a democratic society. According to the results of public opinion polls in Ukraine, the change from institutional trust level of society to the sphere of personal contact of a man and his close environment is shown. No clear distinction between state institutions and institutions of a civil society, related to self-organization of the inhabitants in certain areas, creates a situation, when distrust to government institutions extends to the institutions which goal is to monitor the activities of the government. The points mentioned above, are considered as significant barriers on the way to the local government formation, and should be treated as an object of active work with the population.

Key words: *social trust, interpersonal trust, institutional trust, civic participation, public institutions, local governments.*

УДК 351.711:352.07

В.В. Наконечний

Голова адміністрації Ленінського району Харківської міської ради
кандидат політичних наук, доцент
Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ І УПРАВЛІННЯ МІСТОМ

У статті розглянуто державне управління як наукову категорію, специфіку методів, що використовуються в управлінській діяльності, управління розвитком міста, базові принципи державного управління у країнах ЄС.

Ключові слова: *державне управління, управління містом, управління, методи управління, принципи державного управління.*

І. Вступ

Теоретичні питання державного управління розглядають в основному із філософських, історичних позицій, механізмів застосування важелів впливу державних органів влади на суспільні відносини. Водночас місцеве самоврядування, як форма публічної влади, у цілому розглядається в контексті державного управління, але за сутністю таким не є. Тому проблеми співвідношення державного управління і місцевого самоврядування, на прикладі управління містом зокрема, є досить актуальними.

Теоретичні напрацювання в галузі науки державного управління у вітчизняній науці є досить ґрунтовними. Зокрема у цій сфері успішно працюють: В. Бакуменко, О. Васильєва, А. Дегтяр, М. Корецький, О. Крюков, Ю. Куц, О. Лазор, М. Латинін, В. Луговий, В. Мамонова, В. Мартиненко, О. Мельников, А. Мерзляк, П. Надолішній, О. Радченко, С. Серьогін, В. Тертичка, Ю. Шаров та ін.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – з'ясувати співвідношення державного управління й управління містом.

ІІІ. Результати

Зазначимо, що організаційні структури управління відрізняються між собою залежно від таких показників: *формалізації* (ступінь використання наперед встановлених правил чи процедур); *складності* (ступінь розподілу діяльності на різні функції); *співвідношення централізації та децентралізації* (рівні, на яких приймаються управлінські рішення) [7, с. 76].

Специфічні види державно-управлінської діяльності, що відокремилися у процесі розподілу управлінської праці та спрямовані на досягнення певної мети, називають функціями державного управління [3, с. 419]. У державно-управлінському дискурсі прийнято розрізняти функції управління, функції органів управління та функції управлінського персоналу. Первинними є функції управління, оскільки вони визначають усі інші функції. Зазвичай до функцій управління зараховують такі функції: аналіз, цілепокладання, прогнозування, планування та програмування, прийняття рішень, організація, координація, стимулювання, комунікація, контроль. Функції органів управління відрізняються за сферами їхньої компетенції (політичні, економічні, екологічні тощо).

Ефективність державного управління зумовлюється багатьма чинниками [2, с. 490–492]. Під ефективністю державного управління найчастіше мають на увазі певний обсяг послуг, що надаються населенню державними органами, причому, береться до уваги лише результативна діяльність управлінських структур. Ефективність підвищується за умови отримання бажаних результатів при мінімальному використанні ресурсів, що необхідні в конкретній ситуації. Зазначимо, що дієвість ефективності державного управління залежить від дієвості законодавчої, виконавчої та судової влади на загальнодержавному рівні. Існує система критеріїв, які застосовують для оцінювання ефективності державного управління: узагальненої соціальної ефективності (проблеми суспільства та рівень їхнього вирішення); спеціальної соціальної ефективності (оцінювання стану якості системи органів державної влади і місцевого самоврядування у цілому); конкретної соціальної ефективності (оцінювання діяльності конкретних управлінських структур, персоналу, конкретного рішення тощо). Методика оцінювання ефективності державного управління на світовому рівні заснована на аналізі показників людського розвитку (індекс людського розвитку), що розраховуються на базі трьох критеріїв: довголіття, рівень освіти, рівень життя.

У цілому, парадигма державного управління в сучасних динамічних умовах потребує нового осмислення, що зумовлюється необхідністю структурування зростаючих різноаспектних проблем суспільства. Це вимагає "переходу в управлінському мисленні до категорій оперування впливами і намірами, зростання потреб в аналітичних стратегічних процедурах для нових суспільних

© Наконечний В.В., 2013

технологій" [1, с. 72]. Отже, у державно-управлінському дискурсі набуває важливості проблема формування оптимальних стратегічних підходів стосовно структурування суспільних проблем [11].

Сукупність методів, що використовуються в управлінській діяльності, мають свою специфіку в кожному конкретному випадку. Використання гнучкої комбінації методів, здатність управлінця обрати найбільш ефективні з них зумовлюється професіоналізмом керівника. До методів управлінської діяльності можна зарахувати організаційні, адміністративні, економічні, соціально-психологічні та ін. [8]. Організаційні методи управління виступають як способи безпосереднього впливу на функціонування та поведінку керованих об'єктів і осіб. До загальних методів впливу належать переконання та примус, причому метод переконання передбачає стимулювання свідомості, бажаної саме інтересам працівника поведінки в процесі діяльності. Метод примусу покликаний для спонукання працівника до певної поведінки всупереч його бажанню.

Адміністративні методи спрямовані на підпорядкування волі керованого об'єкта волі суб'єкта, що здійснює управління (наприклад, способи і прийоми, дії прямого й обов'язкового визначення поведінки і діяльності людей з боку відповідних керівних органів). Зазначимо, що адміністративні методи управління не виключають можливості врахування інтересів керованих шляхом попереднього обговорення управлінських рішень. У групі адміністративних методів виділяють адміністративно-правові й адміністративно-організаційні підходи. Для адміністративно-правових методів притаманний державно-владний, юридичний характер (вказівки, розпорядження суб'єкта управління, що виражені в правовій формі й обов'язкові для виконання). Адміністративно-організаційні методи базуються на авторитеті верховенства органу чи управлінця, який організовує певну діяльність.

Економічні методи спрямовані на досягнення цілей на основі вимог економічних законів. Фактично, це здійснення впливу шляхом створення певних економічних умов, що спонукають підлеглих до необхідних керівникові дій. Ці методи ґрунтуються на економічних розрахунках, використанні економічних законів та категорій ринкової економіки (зокрема, таких як: планування, фінансування, ціноутворення, господарський розрахунок, економічне стимулювання тощо). Соціально-психологічні методи передбачають способи впливу на об'єкт управління. Вони найчастіше спрямовані на управління соціально-психологічними відносинами у колективі для досягнення певних цілей (заходи виховання, вирішення і популяризації цілей та змісту управління, засоби морального заохочення і стягнення, врахування психологічних особливостей характеру й орієнтації людини тощо). Отже, зазначені методи фактично є способом здійснення функцій управлінської діяльності.

В ЄС існують базові принципи державного управління, яких дотримуються всі країни – члени Європейського Співтовариства. Сюди, насамперед, належать такі принципи: надійність і можливість покладатися на прогноз (тобто, правова впевненість); відкритість і прозорість процесів управління; звітність; ефективність та результативність [4, с. 15–25]. Крім того, Комісією ЄС, Світовим банком та ОЕСР розроблено положення стосовно ефективного врядування, для якого виокремлено такі ключові принципи: верховенство права; відкритість і прозорість демократичних інституцій; чесність і рівність громадян, зокрема, у наданні консультативних послуг та участі в ухваленні рішень; результативність та ефективність послуг; ясність, прозорість і можливість застосування на практиці законів; сталість і цілісність у здійсненні політики; високі етичні стандарти поведінки [12]. Ще одним документом ("Європейське врядування. Біла книга") окреслено визначальні принципи переходу європейських країн до нового розуміння проблематики управління, яке базується на принципах демократичного врядування [10, с. 10–14].

На думку П.І. Надолішнього, концепція демократичного врядування має корелювати з базовими принципами публічного управління, зокрема, з такими: результативність і дієвість (ефективне використання ресурсів для задоволення суспільних потреб); партнерство (об'єднання зусиль як органів публічної влади, так і бізнесу та громадських організацій) [6].

Аналізуючи кореляцію процесів розвитку міста з процесами формування управлінських структур, З.С. Сіройч запропонував таку концептуалізацію дефініції "управління розвитком міста" – це "використання ресурсів міста з метою забезпечення потреб його жителів, розвитку міської економіки та міського середовища" [9, с. 11].

Як зазначає З.С. Сіройч, з метою підвищення рівня управління містами варто застосовувати певні критерії для їхнього оцінювання. Важливим показником в оцінюванні управління міською агломерацією є визначення рівня реалізації поставлених цілей. Цей підхід, формулюючись як концепція "New Public Management", спирається насамперед на принципи дієвості й ефективності [9, с. 12]. За прийняття такого підходу в окремих сферах соціальної інфраструктури використовують критерії якості обслуговування населення. Скажімо, в ЄС вагому роль в оцінюванні управління міської адміністрації відіграють критерії виконання завдань. Це зумовлено тим, що досягнення конкретних результатів так чи інакше спону-

кає до зміни методів формування дохідної частини міських бюджетів.

В Україні, на думку М.Д. Лесечка, формується багаторівнева структура управління містами, до якої належать:

1) структури, які безпосередньо входять до складу апарату управління містом і фінансуються з бюджету;

2) госпрозрахункові організації, що забезпечують життєдіяльність міста та є самостійними юридичними особами;

3) організації й установи подвійного підпорядкування, що функціонують як регіональні підрозділи державних управлінських структур;

4) установи, діяльність яких координується міською владою.

Тому при формуванні ефективної структури управління містом постає необхідність урахування таких позицій:

– базуватись на фундаментальних наукових принципах побудови структур управління великими системами;
– забезпечити виконання принципу органічності взаємозв'язку структур різного ієрархічного рівня для підтримання раціонального підпорядкування і предметної координації;
– враховувати вимоги чинного законодавства щодо формування і функцій організаційних структур управління та функцій окремих підрозділів;
– враховувати реальні обставини, специфічні вимоги та можливості кожного конкретного суб'єкта управління, що зумовлює відмінності організаційно-структурних схем управління однакових за назвою і функціями об'єктів [5].

IV. Висновки

Таким чином, виходячи з історичних, економічних, політичних та інших умов формування управлінських структур містом можна говорити про дисперсію цих структур, їх відмінність одну від одної. Про це свідчать як історична, так і сучасна європейська практика.

Подальші дослідження у цьому напрямі будуть корисними в царині узагальнення досвіду європейських країн щодо співвідношення державного управління й управління містом.

Список використаної літератури

1. Бережний Я.В. Державне управління і нові управлінські технології / Я.В. Бережний // Наук. вісник Академії муніципального управління. Серія "Управління". – К. : Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління, 2012. – Вип. 1. – С. 67–74.
2. Буянкина А.Н. Эффективность государственного управления / А.Н. Буянкина, Ж.А. Шишова // Энциклопедия государственного управления в России : в 2 т. / [под общ. ред. В.К. Егорова ; отв. ред. И.Н. Барциц]. – М. : Изд-во РАГС, 2008. – Т. 2: Н–Я. – С. 490–492.
3. Гапоненко А.Л. Функции государственного управления / А.Л. Гапоненко // Энциклопедия государственного управления в России : в 2 т. / [под общ. ред. В.К. Егорова ; отв. ред. И.Н. Барциц]. – М. : Изд-во РАГС, 2008. – Т. 2: Н–Я. – С. 419–421.
4. Європейські принципи державного управління / [пер. з англ. О.Ю. Куленкової]. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 52 с.
5. Лесечко М. Управління великими містами в Україні [Електронний ресурс] / М. Лесечко // Демократичне врядування. Науковий вісник. – 2009. – Вип. 3. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2009_3/fail/+Lesechko.pdf.
6. Надолішній П.І. Концепція демократичного урядування: сутність і проблеми формування та реалізації / П.І. Надолішній // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 2 (30). – С. 46–56.
7. Панкрухин А.П. Организационная структура управления / А.П. Панкрухин // Энциклопедия государственного управления в России : в 2 т. / [под общ. ред. В.К. Егорова ; отв. ред. И.Н. Барциц]. – М. : Изд-во РАГС, 2008. – Т. 2: Н–Я. – С. 75–76.
8. Рашитова Н.К. Методи та основні функції управлінської діяльності [Електронний ресурс] / Н.К. Рашитова // Державне будівництво. Електронне фахове видання. – 2008. – № 1. – Режим доступу: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2008–1/index.html.
9. Сіройч З.С. Демографічні та соціально-економічні проблеми розвитку міських агломерацій : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. екон. наук : спец. 08.00.07 / З.С. Сіройч. – К. : Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України, 2009. – 32 с.
10. European Governance. A WhitePaper [Електронний ресурс]. – Brussels : Commission of the European Communities, 2001. – 35 p. – Режим доступу : http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com2001_0428en01.pdf.
11. McNamara C. Strategic Planning (in nonprofit or for-profit organizations) [Електронний ресурс] / Carter McNamara // Authenticity Consulting, LLC. – 2008. – Режим доступу: http://www.managementhelp.org/ plan_dec/str_plan/str_plan.htm.
12. OECD [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oecd.org/home/0.2987.en_2649_201185_1_1_1_1_1.00.html.

Стаття надійшла до редакції 25.12.2012.

Наконечный В.В. Государственное управление и управление городом

В статье рассматривается государственное управление как научная категория, специфика методов, используемых в управленческой деятельности, управления развитием города, базовые принципы государственного управления в странах ЕС.

Ключевые слова: *государственное управление, управление городом, управление, методы управления, принципы государственного управления.*

Nakonechniy V. Governance and management of the city

The article considers governance as a scientific category, specific methods used in management, management of urban development, basic principles of governance in the EU.

Key words: *public administration, city management, administration, management, principles of public administration.*

УДК 316

С.М. Опрятний
кандидат наук з державного управління, професор
Класичний приватний університет

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАНОВЛЕННЯ Й РОЗВИТКУ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В ІСТОРИЧНІЙ РЕТРОСПЕКТИВІ

У статті висвітлено історичний розвиток та сучасний стан місцевого управління і самоврядування в Україні та її регіонах. Виявлено основні тенденції його вдосконалення.

Ключові слова: *племінне самоврядування, місцеве самоврядування, виконавча влада, сільська влада, міська влада, регіональна влада.*

І. Вступ

У період входження України до складу СРСР на її території здійснення реального муніципального управління було неможливим, оскільки воно за умов "демократичного централізму" не мало економічної бази розвитку і було ідеологічно й політично недоцільним.

Остаточно за радянських часів місто втратило самоврядування наприкінці 20-х рр. XX ст. [9].

Названо такі базові принципи радянського міста: містом керує центральна влада та її представники на місцях; основними одиницями міста є виборчі колективи; міські конфлікти і боротьба ідеологічних інтересів жорстоко придушувалися державним апаратом; легітимними були тільки інтереси керівної партії та держави під гаслом: "Інтереси партії – інтереси народу"; інструментом управління слугували адміністративні норми.

Задекларована влада рад народних депутатів фактично зводила до єдиної системи органів державного управління із жорстоким підпорядкуванням у напрямі "від низу до верху". На адміністративно-територіальному рівні формувалася рада народних депутатів. За Конституцією СРСР депутати до рад обиралися на основі рівного прямого таємного голосування. Але насправді ради всіх рівнів формувалися на основі голосування за принципом "вибори одного з одного". Таким чином ще до виборів був відомий склад майбутньої ради.

Система рад будувалася за принципом "матрьошки", тобто рада нижчого рівня була підзвітною і підконтрольною раді вищого рівня. В умовах безроздільного домінування, державної власності та відсутності самих понять про місцевий бюджет, місцеві фінанси ради народних депутатів фактично були позбавлені управлінської ініціативи. Це був елемент бутафорської демократії, який завжди голосував "за".

У період, коли Україна як радянська республіка перебувала у складі СРСР, навіть сам термін "місцеве самоврядування" було вилучено з ужитку. Однак історично місцеве самоврядування тією чи іншою формою існувало завжди. Це повинно бути враховано на сучасному етапі розвитку нашої держави.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – висвітлити історичний розвиток, сучасний стан та тенденції вдосконалювання місцевого управління і самоврядування в Україні та її регіонах.

ІІІ. Результати

Історичним першоджерелом місцевого самоврядування є племінне самоврядування в додержавний період.

Видатного значення в історії людства набуло античне суспільство, його культура. Перші античні поселення з'явилися на північному узбережжі Чорного моря 2500 років тому. Встановлення тісних зв'язків із місцевим населенням зумовило виникнення важливих особливостей у політичному, економічному та культурному розвитку античних міст-держав цієї території.

Освоєння греками Причорномор'я відбувалося поступово. Античні міста і поселення були сконцентровані в районі Боспору Кімерійського (Керченський півострів) з великими містами Пантікапей (Керч) і Кафа (Феодосія); у районі Західного Криму – з основним центром Херсонесом.

Формою політичної організації міст-держав була, як правило, республіка. Засновані на нових землях міста-держави на перших етапах свого існування мали політичну організацію, подібну до організації грецьких міст тієї доби, демократію. Ці держави складалися з міста – економічного, політичного, культурного центру і хори – сільськогосподарського передмістя. Подібну структуру зокрема мав Херсонес Таврійський, заснований у 422–421 рр. до н.е. Цим містом-державою управляли знатні й замо-

© Опрятний С.М., 2013

жні громадяни. Один із написів називає їх "природними громадянами". Верховними органами були народні збори і рада, які вирішували найважливіші питання. Члени ради називалися ейсимнентами (розсудливими). Херсонес відрізнявся від інших античних міст наявністю в ньому посадової особи, яка називалася базилевсом (царем). Виконавчу владу здійснювали різні колегії: номофілаки – "стражі закону", які контролювали виконання законів і постанов; симнамони – виконували обов'язки глашатаїв і слідкували за висіканням відповідних текстів на кам'яних плитах [7].

На початку існування Боспорської держави всі міста, що входили до неї, зберігали місцеве самоврядування і певну самостійність, особливо у вирішенні внутрішніх справ. Але в міру зміцнення й територіального розростання Боспорської держави зростала і зміцнювалася влада Боспорських царів. Вони були верховними володарями й розпорядниками земель, міст, поселень і наділяли ними своє оточення; нагороджували іноземних купців привілеями; в їх управлінні перебували збройні сили, а також судові органи. Полісні форми правління – народні збори, рада були різко обмежені в своїх правах.

У X ст. почало формуватися князівське законодавство давньоруської держави – Київської Русі. Ще княгиня Ольга, встановивши норми і пункти збору данини, посилила функції нагляду. Вона також прийняла закон, який оберігав життя княжих дружинників. Статути князів Володимира Великого та Ярослава Мудрого зробили важливі нововведення у фінансове, сімейне та кримінальне право. Боротьба з прибічниками старих традицій, що не бажали підкорятися новим звичаям, їх суворе покарання стали змістом наглядових повноважень великого князя. Велике значення у формуванні правової системи мало прийняття зводу великокняжих законів, що отримав назву "Руська правда".

За часів Київської Русі різні форми місцевого самоврядування (сільська, міська та регіональна) складалися та розвивалися на основі звичаєвого права. Основними формами місцевого самоврядування за часів Київської Русі були віче (міське, територіальне) та збори (сходи) верві – жителів кількох сіл або населених пунктів [2].

Віче – це збори дорослого вільного населення міст і навколишніх територій. Для вічової організації було характерним більш-менш чітке розмежування повноважень між князем та вільним населенням. Зокрема, до відання князя належали судочинство, адміністративне управління, податкова політика. Віче відали питаннями миру та війни, закликали або виганяли князя, брали участь у формуванні адміністративних і судових органів [3].

Суб'єктом сільського самоврядування виступала сільська громада – верв, яка об'єднувала жителів кількох сусідніх сіл, мала землю у корпоративній власності, представляла своїх громадян у відносинах з іншими громадянами, феодалами, державною владою [8].

Економічну основу міського самоврядування становила міська корпоративна власність, у тому числі й на землю. Міська громада самостійно встановлювала правила господарювання, міські податки, платежі та інші повинності [6].

Руська правда зберігала свою чинність протягом кількох століть і набагато пережила Давньоруську державу, в якій вона виникла. Її норми мали значний вплив на Литовські статути, російське Соборне Уложення 1649 р. та інші пам'ятки права України, Росії, Білорусі, Литви й деяких інших країн.

Після входження українських земель до складу Великого Князівства Литовського елементи місцевого самоврядування, особливо в містах і містечках, отримали подальший розвиток у формі війтівства. У цей час виникає досить складна система відносин між центральною владою, власниками міст і міськими громадянами, яка була обумовлена статусом міста.

У великокнязівських містах поряд з органами міського самоврядування функціонувала старостівська адміністрація (міський орган державної влади), очолювана старостою, який призначався державною владою. Війтів обирали на міських вічах, що у документах отримали назви: "громада", "копа", "купа". Звідси право міської громади збиратися на віча отримали назву копного права.

Юрисдикції місцевого самоврядування у формі війтівства набуває з прийняттям Литовських статутів (1529, 1566, 1688 рр.), якими були узаконені міські віча [3].

У містах, що перебували в приватній або церковній власності, функціонувала замкова адміністрація, яку очолював призначений власником намісник.

Важливе значення для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні мало магдебурзьке право, що починає поширюватися на українські міста з середини XIV ст.

Магдебурзьке право – важливе джерело права на українських землях, так зване феодальне державне право, згідно з яким міста звільнялися від управління і суду феодалів. Являє собою сукупність норм XIII ст. німецького м. Магдебург, прийнятих із часом й іншими містами Німеччини, Чехії, Литви, України, Білорусі.

Магдебурзьке право розширювало права міщан та інших верств міського населення щодо здійснення самоврядування на засадах виборності відповідних органів. Цей досвід поширювався на інші європейські краї-

ни, зокрема на Польщу й Литву. Магдебурзьке право надавалося місту Великим князем Литовським або Королем Польським і оформлювалося магдебурзькими грамотами, які відігравали роль хартії (статутів) західноєвропейських міст [4].

Першому українському місту (Сянок) магдебурзьке право було дароване Галицьким князем Болеславом-Юрієм 1339 р., у 1356 р. його отримав Львів, а в 1374 р. – Кам'янець-Подільський. Київ набув Магдебурзьке право в 1494 р.

В історії відомий один випадок позбавлення магдебурзького статусу міста – скасування в 1589 р. Магдебурзької грамоти, наданої Білій Церкві в 1588 р.

Юридичними наслідками надання місту магдебурзького права було: скасування звичаєвих норм; виведення міста з-під юрисдикції місцевої адміністрації (феодалів, воєвод, намісників тощо); запровадження власного органу місцевого самоврядування – магістрату, який складався із двох колегій – ради (адміністративний орган) і лави (судовий орган).

Своєрідних форм набуває місцеве самоврядування за часів існування Української козацької держави, що було зумовлено її полково-сотенним устроєм (XVII–XVIII ст.). Полки і сотні одночасно були військовими й адміністративно-територіальними одиницями та користувалися військово-адміністративним самоврядуванням.

Виникнення Запорізької Січі пов'язане з посиленням гніту польських і литовських феодалів, які, освоюючи землі Київщини, Переяславщини, Канівщини, підкоряли собі місцеве населення [1].

На Січі формувався своєрідний суспільно-політичний і адміністративний устрій.

Важливим інструментом військово-адміністративної влади була правова система, яка діяла в контексті різних правових джерел: "Руської Правди", Литовських статутів, актів королівської влади, канонічного та Магдебурзького права.

На Запорізькій Січі діяло звичаєве козацьке право, яке являло собою сукупність правових звичаїв, що утвердилися у сфері козацьких суспільних відносин.

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

Після підписання у 1654 р. договору між Україною та Московською державою починається процес поступової ліквідації попередніх форм місцевого самоврядування. Так, після смерті гетьмана І. Скоропадського 3 липня 1722 р. в Україні запроваджується комендантська система, що передбачала адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку російських комендантів. У 1764 р. ліквідується Гетьманство, а в 1783 р. – Магістерські та ратушні суди замінюються судами "по учреждению в губерниях" та скасовується полково-сотенний устрій. Після видання Катериною II 21 квітня 1785 р. "жалованой грамоты на права и выгоды городам Российской империи" були утворені нові станові органи місцевого самоврядування – міські думи, і процес уніфікації форм місцевого самоврядування в Україні за російським зразком було завершено. Офіційно Магдебурзьке право було скасовано в 1831 р. (у Києві – указом Миколи I від 23 грудня 1834 р.).

Отже, XIX – початок XX ст. характеризується становленням в Україні загальноімперських форм місцевого самоврядування. Можна виділити основні такі події, які визначили конфігурацію і зміст місцевого самоврядування:

- 1838 р. – запроваджується станове самоврядування для державних і вільних селян у формі сільського товариства, що в 1861 р. була поширена на всіх селян. Сільська громада мала свою корпоративну власність, у тому числі й землю. Найважливіші питання у сільському товаристві вирішував сільський схід, поточні справи – обраний на сході сільський голова та призначений сільський писар;
- 1864 р. відбулася земська реформа Олександра II (упровадження самоврядування на регіональному рівні). На рівні губерній формувалися представницькі органи місцевого самоврядування – губернські земські вибори. Вони обиралися за куріальною системою (у виборах брали участь три курії: повітові поміщики і промисловці, міські купці та власники нерухомості в містах, селяни). Земські збори обирали земську управу, яка вирішувала поточні справи, а контроль за діяльністю земств здійснював губернатор. Подібно було організоване місцеве самоврядування і в повітах;
- 1870 р. – реформа міського самоуправління. Створюються представницькі органи міського самоврядування – міські думи, які обираються міським населенням за куріальною системою. Виконавчим органом міського самоврядування стає управа на чолі з міським головою, яка обирається міською думою.

За часів Української Народної Республіки здійснено спробу реформувати місцеве самоврядування. Уже в II Універсалі Української Центральної Ради (20.11.1917 р.) оголошується про необхідність "вжити заходів до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що є органами найвищої адміністративної влади на місцях". За Конституцією УНР від 29 квітня 1918 р. Конституційний лад України мав базуватися на засадах принципу децентралізації: землям, волостям і громадам надавалися права широкого самоврядування (ст. 5). Стаття 26 Конституції закріплювала принцип організаційної самостійності місцевого самоврядування: "Різноманітні місцеві справи впорядковують виборні Ради і Управи громад, волостей і земель. Їм належить єдина безпосередня місцева влада: міністри УНР тільки контролюють і координують їх діяльність, безпосередньо і через визначених ними урядовців, не втручаючись до справ тим Радам і Управам призначених, а різноманітні спори в цих справах вирішує Суд Української Народної Республіки". Проте ці конституційні положення не були реалізовані [5].

Фактичне відродження місцевого самоврядування в Україні, у широкому розумінні цього слова, почалося після обрання депутатів Верховної Ради Української РСР та місцевих Рад народних депутатів у березні 1990 р. Відсутність на той час в Україні належного правового забезпечення функціонування місцевого самоврядування, а також досвіду в нового місцевого керівництва часто призводило до прийняття органами місцевої влади рішень, які не рідко виходили за межі їх природної компетенції та входили у суперечність з інтересами місцевої влади інших рівнів (районної й обласної), так і з державними інтересами.

Прийняття 7 грудня 1990 р. Закону "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування" відкрило в Україні, вперше серед республік тодішнього СРСР, шлях до створення правових основ для впровадження і динамічного розвитку системи місцевого самоврядування.

Оскільки Закон мав відповідати положенням Конституції 1978 р., у ньому була зроблена спроба поєднати два не зовсім сумісних поняття. З одного боку, вводиться поняття "місцеве самоврядування", а з іншого – органи самоврядування належать до категорії державних органів. Незважаючи на юридичні неузгодженості із загальноприйнятими демократичними нормами, що регулюють місцеве самоврядування і визначають його саме як недержавний і автономний від державного втручання інститут самоорганізації населення, день ухвалення Закону "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування" 7 грудня 1990 р. можна вважати днем відродження місцевого самоврядування в Україні. Адже саме в цьому Законі було повернуто до вжитку термін "місцеве самоврядування", визначено основні принципи, на яких будується місцеве самоврядування, зокрема: самостійність і незалежність Рад народних депутатів у межах своїх повноважень у вирішенні питань місцевого значення; економічної та фінансової самостійності території; самофінансування і самозабезпечення; оптимальної децентралізації.

Отже, основи місцевого самоврядування в Україні були закладені в законодавстві 1990–1992 рр., проте не одержали в цей час свого конституційного закріплення.

Конституція України від 28 червня 1996 р. закріпила існування місцевого самоврядування в Україні та визначила в загальних рисах повноваження його органів, що є гарантією незворотності процесу зміцнення позицій місцевого самоврядування.

Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні", ухвалений Верховною Радою України 12 червня 1997 р., є законодавчим оформленням чергового етапу реформування місцевої влади в Україні, який розпочався після прийняття нової Конституції. Чи не найвагомішим здобутком цього Закону є розподіл усіх повноважень на власні (самоврядні) та делеговані, тобто державні, що, власне, і є однією з головних ознак місцевого самоврядування. Такий розподіл знаменує собою початок етапу встановлення нових відносин між органами самоврядування та місцевими державними адміністраціями і надає нового імпульсу процесу реформування всієї структури влади в Україні.

Оскільки за радянських часів інститут місцевого самоврядування був фактично зруйнований, формування системи муніципального управління, відповідної до демократичного і світського статусу України, стало однією з важливих проблем державного будівництва.

Законодавцеві необхідно було визначитися зі змістом, компетенцією, повноваженнями, процедурою формування органів місцевого самоврядування, механізмом їх взаємодії із громадянами, територіальними громадами, державними органами влади тощо.

Світова практика формування інституту місцевого самоврядування не дає однозначної відповіді на ці питання. Країни світу практикують різні системи організації влади на місцях. По-перше, вони відрізняються ступенем наявності та межами компетенції виборних і державних виконавчих органів.

По-друге, у різних країнах успішно функціонують різні процедури формування місцевих органів влади, держави по-різному підходять до визначення меж їх компетенції та відповідальності.

За базову модель в Україні від початку була взята континентальна модель форму-

вання місцевої влади. Проте процес формування системи місцевого самоврядування був складним і неоднозначним [5].

З обранням Президента України в 2004 р. у системі виконавчих органів з'явилася (і незабаром зникла) посада віце-прем'єр-міністра з питань адміністративної реформи. В українському уряді зразка 2006 р. є посада віце-прем'єр-міністра з регіональної політики, до компетенції якого зокрема належать питання місцевого самоврядування.

IV. Висновки

Процес законодавчого визначення місця органів регіонального управління і місцевого самоврядування в системі державного управління триває далі. Основною ідеєю проекту адміністративно-територіальної реформи, винесеної на широке обговорення суспільством, є не тільки географічні зміни в адміністративно-територіальному устрої України.

Зміна адміністративно-територіального устрою, зміна конфігурації органів місцевого самоврядування призведе до зміни функцій і компетенції місцевих органів влади в сфері фінансів і власності. Саме цей факт є причиною неприйняття реформи одними суб'єктами державного управління і наполегливим прагненням інших втілити її. У рамках цього протистояння відбувається зокрема дискусія про посаду обласного голови, доцільності інституту місцевих державних адміністрацій на районному рівні, системи місцевого самоврядування в містах Київ і Севастополь тощо.

Список використаної літератури

1. Андрущенко В.Л. Запорізька Січ як український феномен / В.Л. Андрущенко, В.М. Федоров. – К. : Заповіт, 1998. – 173 с.
2. Грицяк І. Місцеве самоврядування України в історії і сучасності / І. Грицяк // Вісник УАДУ. – 1996. – С. 11–28.
3. Гурбик О.А. Вічові традиції й самоуправління міст середньовічної України / О.А. Гурбик // Актуальні проблеми розвитку міст та міського самоврядування (історія і сучасність) : тези міжнародної науково-практичної конференції. – Рівне : КНЕУ, 2001. – С. 13–20.
4. Ковальський М.П. Привілеї ("листи") на магдебурзьке право містам України в книгах Руської (Волинської) метрики 16–17 ст. / М.П. Ковальський // Актуальні проблеми розвитку міст та міського самоврядування (історія і сучасність) : тези міжнародної науково-практичної конференції. – Рівне, 1993. – 235 с.
5. Круш П.В. Муніципальне управління : навчальний посібник / П.В. Круш, О.О. Кожемяченко. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – С. 19–20.
6. Музиченко П. Історія держави і права : навчальний посібник / П. Музиченко. – К. : Знання, 2000. – 253 с.
7. Орленко В.І. Історія держави і права України. З найдавніших часів до початку XX ст. : навч. посіб. / В.І. Орленко. – К. : КНЕУ, 2001. – Ч. 1. – 300 с.
8. Салій І.М. Українські міста: питання власності і муніципального управління / І.М. Салій. – К., 2003. – С. 9–103, 183–207, 265–293.
9. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления / О.М. Рой. – СПб. : Питер, 2003. – С. 9–73.

Стаття надійшла до редакції 13.02.2013.

Опрятный С.Н. Правовое обеспечение становления и развития системы местного самоуправления в Украине в исторической ретроспективе

В статье расскрывается историческое развитие и современное состояние местного управления и самоуправления в Украине и ее регионах. Выявлены основные тенденции его усовершенствования.

Ключевые слова: *племенное самоуправление, местное самоуправление, исполнительная власть, сельская власть, городская власть, региональная власть.*

Opriatnyi S. Legal provision of the formation and development of local government in Ukraine in historical perspective in Ukraine in historical retrospective

В статье рассматриваются историческое развитие и современное состояние местного управления и самоуправления в Украине и ее регионах. Выявлены основные тенденции его совершенствования.

Key words: *tribal self-government, local government, the executive, the village government, city government, the regional authorities.*

УДК 352.07:342.553(477)

О.М. Пеклушенко
кандидат наук з державного управління
голова Запорізької обласної державної адміністрації

ПРАВОВЕ СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті розкрито зміст стимулювання в системі юридичних гарантій. Метою нормативно-правового регулювання має бути не лише вирівнювання рівня фінансової забезпеченості територіальних утворень, а й стимулювання отримання ними максимальних доходів. У комплексі політичних, соціальних, духовних, організаційних, юридичних гарантій системотвірного значення набуває правове закріплення економічних гарантій місцевого самоврядування.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, державні гарантії, матеріально-фінансова база місцевого самоврядування.*

I. Вступ

Інститут місцевого самоврядування є невід'ємним елементом громадянського суспільства й правової держави в контексті конституційної, політичної, адміністративної та муніципальної реформ, з якими пов'язаний розвиток Української держави. Конституційно-правова основа місцевого самоврядування покликана забезпечити функціонування дієздатного й ефективного місцевого самоврядування, що є окремою формою народовладдя та інструментом задоволення потреб громадян України шляхом створення необхідних умов надання громадських послуг.

Нормативну базу нашого дослідження становлять Конституція України, Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні", Європейська хартія місцевого самоврядування, відповідні укази Президента України, рекомендації Комітету місцевих і регіональних влад Європи тощо. Науково-теоретичним фундаментом дослідження стали праці Н. Антонової, В. Баштаника та В. Лукашкової, В. Волкова, Т. Вюртенбергера, В. Григор'єва, Ю. Делії, В. Журавського, В. Керецмана, М. Орзіха, В. Пархоменка та ін.

За тривалі роки реформування чинної державної системи не створено стабільної правової бази місцевого самоврядування. Існують окремі колізії, усунення яких потребує подальшого вдосконалення законодавства, про що і йдеться в цій статті.

II. Постановка завдання

Мета статті **–** визначити пріоритетні напрями вдосконалення нормативно-правової основи стимулювання економічного забезпечення місцевого самоврядування в Україні.

III. Результати

Гарантії – це ті реально існуючі й суб'єктивні чинники, які забезпечують законність, існування та розвиток різних громадських інститутів, а також реалізацію громадянами своїх прав, свобод і обов'язків, їх охорону та захист [1, с. 424]. Під гарантіями розуміють умови, засоби забезпечення ефективності вирішення завдань і виконання функцій місцевого самоврядування [6]. Гарантії прав місцевого самоврядування – це умови, засоби, механізми, які забезпечують реальність прав і обов'язків місцевого самоврядування, можливість їх реалізації та захисту [6].

Державні гарантії розпочинаються зі створення правової бази та правового механізму захисту прав. Реалізація принципу державної гарантії означає створення правових засобів захисту його прав і стимулювання в межах концепції розвитку місцевого самоврядування [7].

Зміст стимулювання в системі юридичних гарантій включає правове регулювання, правову дію, встановлення суб'єктивних прав і заохочень. Правове стимулювання в літературі визначається як правове спонукання до законослухняного діяння, що створює для задоволення інтересів суб'єкта режим сприяння. Залежно від галузевої належності правові стимули поділяються на конституційні, цивільні, фінансові, екологічні тощо, які можуть бути матеріальними та процесуальними, загальними й індивідуальними, постійними та тимчасовими. Відзначимо діалектичний характер поняття "стимулювання", яке виражає єдність двох протилежностей, – заохочення і відповідальності. Якщо відповідальність є негативним аспектом методу стимулювання, то заохочення – позитивним.

Стимулювання взаємодіє з правовим обмеженням, яке є стримуванням протизаконного діяння з метою створення умов для задоволення інтересів.

У сфері економічних відносин, що характеризується певною мірою самостійності та договірною свободою учасників, особливого

© Пеклушенко О.М., 2013

значення набуває створення сприятливих умов для розвитку господарсько-фінансової діяльності.

Держава виступає найважливішим інститутом, що стимулює економіку, оскільки можливість і сфера впливу окремої адміністративно-територіальної одиниці не відповідають вимогам сучасного великого господарства. Може бути сформульована гіпотеза про залежність формування й функціонування комунального господарства від економічної громадської формації та державної форми, котра відповідає їй, а також висновку, що реорганізація економічного порядку зумовлює зміни у сфері комунального управління, оскільки процеси змін у комунальному самоврядуванні не в останню чергу залежать від змін в економічній сфері.

Юридично оформленому інституті, місцевому самоврядуванню мають бути надані гарантії, які дають змогу забезпечити необхідну самостійність і незалежність, стабільність та ефективність діяльності місцевих органів влади, необхідні для його подальшого розвитку [2].

Гарантії, що містяться в законодавстві, полягають у такому:

1) місцеве самоврядування гарантується Конституцією і як вираження влади народу становить одну з основ конституційного ладу;

2) забороняється обмеження прав місцевого самоврядування, встановлених Конституцією й законами;

3) місцеве самоврядування гарантується правом на судовий захист;

4) забезпечується державна підтримка становлення та розвитку матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування;

5) компенсуються додаткові витрати, що виникають у зв'язку з виконанням органами місцевого самоврядування окремих державних повноважень;

6) виконання законних рішень органів місцевого самоврядування, прийнятих у межах їх компетенції, для громадян, юридичних осіб і державних органів, є обов'язковими [4].

У комплексі політичних, соціальних, духовних, організаційних, юридичних гарантій слід виділити економічні гарантії місцевого самоврядування. До них належать існуюча економічна система суспільства, єдність економічного простору (вільне переміщення громадян, товарів, робіт, послуг, фінансових коштів), підтримка конкуренції, свобода господарської діяльності, визнання й рівний захист різних форм власності, у тому числі муніципальною або комунальною, а також зарахування до останньої землі та інших природних ресурсів. Економічні гарантії, з огляду на їх значущість потребують адекватного детального закріплення в законодавстві.

Ради, виконавчі комітети й місцеві адміністрації мають право вимагати чи організовувати проведення додаткових екологічних та інших необхідних експертиз об'єктів, що будуються, а також діючих і використовуваних технологій; встановлювати в передбаченому законодавством порядку підвищені вимоги щодо екологічної безпеки на підвідомчій їм території й застосовувати економічні санкції за їх порушення; приймати рішення про призупинення (припинення) діяльності підприємств, організацій, установ, виробництв або про позбавлення цих суб'єктів права користування місцевими природними ресурсами за забруднення довкілля, нераціональне використання природних ресурсів та інші порушення природоохоронного законодавства, санітарних норм і правил. Суб'єкти господарювання незалежно від їх підпорядкованості й форм власності не мають права вносити без узгодження з радою зміни в плани своєї роботи з питань, обумовлених договором з радою [3].

Органи місцевого самоврядування мають переважні права на придбання громадських будівель, що розташовані на їх території, споруд та інших об'єктів, які можуть бути використані для місцевих публічних потреб. За інших рівних умов це право належить раді нижчого рівня. Місцеві органи влади мають право вносити пропозиції про передачу або продаж у комунальну власність відповідних адміністративно-територіальних одиниць об'єктів інших форм власності, якщо вони мають особливо важливе значення для забезпечення комунально-побутових і соціально-культурних потреб населення цієї території.

В європейських країнах ухвалені спеціальні закони про переважне право купівлі, у межах якого комуна має право виступити замість покупця нерухомості або земельної ділянки й придбати їх на тих умовах, які були визначені в договорі між покупцем і продавцем. Коли покупець подає заяву на отримання свідоцтва про реєстрацію в кадастрі придбаного ним нерухомого майна, реєстраційне бюро повідомляє комуну, чи використовує вона переважне право купівлі. Якщо комуна приймає рішення про здійснення купівлі, первинні сторони не можуть відкликати договір.

У більшості держав, згідно із законами про експропріацію, нерухома власність, що належить будь-якій особі, крім держави, може експропріювати, унаслідок чого право власності переходить до іншої особи або в неї виникне право користування або сервітутні права. Під експропріацією розуміється обов'язок власника нерухомості, зважаючи на публічний інтерес, за винагороду відмовитися від свого права власності або зазнати його обмеження. Але за жодних умов ви-

лучене майно не може бути передане приватній особі чи організації. Експропріація допускається у випадках комплексної забудови території, організації руху громадського транспорту, прокладення ліній електропередачі, водопроводів і каналізації, здійснення важливої господарської діяльності, з оборонною, культурною, природоохоронною метою, поліпшення утримання запущеної нерухомості. Особа, якій був заподіяний збиток, у результаті рішення про експропріацію повинна отримати таке відшкодування, що її майнове становище не погіршиться. Експропрійована нерухомість відшкодовується за ринковою вартістю, тобто за ймовірною ціною, при її продажі на вільному ринку. У разі спору про суму відшкодування справа розглядається в суді, а експропріатор зобов'язаний відшкодувати власникові нерухомості його судові витрати.

У комунальній практиці на формування нерухомості великий вплив справляють громадські інтереси. У зв'язку із цим здійснюється контроль, щоб не допустити появи невідповідних ділянок земельної власності в межах територіального планування. Зміни цільового призначення в поділі землі на ділянки шляхом укладення договору між окремими особами не допускаються. Це забезпечується шляхом складання загальних і детальних планів, положень про території, планів нерухомості й територіальних планів. На здійснення будівництва, на знос і благоустрій потрібно отримання відповідного дозволу органу з архітектури та будівництва. Якщо окремі власники нерухомості здійснюють незаконні дії, то уповноважені органи зобов'язують власника впродовж певного часу усунути порушення. Водночас у зв'язку зі своїми діями адміністративно-територіальна одиниця може бути зобов'язана виплатити компенсацію за заподіяну шкоду або викупити об'єкт нерухомості. Збиток може полягати в падінні ринкової вартості нерухомості або в перешкодах здійснювати господарську діяльність.

Законодавець не встановив принципу судового захисту права комунальної власності, а лише передбачив, що при виникненні між радами різних рівнів спорів щодо визначення належності об'єктів комунальної власності такі спори вирішуються в місячний термін вищою радою або за її дорученням виконкомом. При незгоді із цим рішенням спор може бути переданий на розгляд Уряду України.

Ключове значення для комунальної сфери має стимулювання господарської активності. Якщо місцева влада має намір розширити сферу своєї господарської діяльності, то вона зобов'язана піклуватися про кількісно-якісні параметри розміщуваних на її території об'єктів, застосовуючи для цього заходи владної й непрямої дії. Опосередковане господарське стимулювання спрямоване не на окремі підприємства, а створює загальні умови для розміщення виробництв, включає підготовку для освоєння земельних ділянок, створення сприятливої виробничої інфраструктури, оснащення готових до забудови промислових зон транспортними комунікаціями, під'їзними шляхами, водопроводом і каналізацією, введення прийнятних податків та інших обов'язкових платежів. Пряма підтримка спрямована безпосередньо на інтереси окремих підприємств. Вона включає пільги з оренди, продажу земельних ділянок і споруд, надання кредитів, гарантій тощо за наявності на те особливих підстав. Цими засобами місцева влада впливає, зокрема, на будівництво нових і розширення діючих підприємств, розвиток "індустрії вільного часу", яка включає готелі, парки, спортивні об'єкти [2].

На практиці досить складно розмежувати дозволену законодавством загальну підтримку підприємницької діяльності й заборонену індивідуальну допомогу. Стимулювання підприємства, що надає базові господарські послуги, здає в оренду приміщення або виконує роботи за участю місцевих субпідрядників, також означає сприяння іншим підприємствам на території конкретної ради.

Обмеження підтримки господарства полягають у тому, що заходи повинні відповідати критерію виконання "публічних завдань". Вимога наявності громадського інтересу включає в себе принципову заборону на надання підтримки приватним особам, оскільки це не може бути задоволенням громадських запитів. Територіальний принцип також означає, що комунальний заклад повинен мати прив'язку до території адміністративно-територіальної одиниці та її жителів. Ці дії пов'язані з бюджетним правом, яке вимагає економного ведення справ і гарантій постійного виконання публічних завдань. Неприпустимо здійснювати стимулювальні заходи в тому випадку, якщо не реалізуються соціальні проекти й інвестиційні програми.

Підтримку підприємств, котрі мають короткочасні труднощі, слід розглядати як таку, що відповідає публічним інтересам. Суб'єкти самоврядування можуть виступати поручителями за позиками (кредитами) в інтересах приватних підприємств, але з попереднього дозволу органів фінансового нагляду, при видачі якого перевіряються підстави й можливі ризики. Для реорганізації збанкрутілого підприємства правомірне надання інвестиційної субсидії за умови збереження погодженої кількості робочих місць, які в процедурі банкрутства вважалися ліквідованими.

Податкові пільги можна розглядати як ефективний засіб господарського стимулювання, оскільки рівень оподаткування – це один з основних показників інвестиційного клімату. Через зменшення кількості й ставок виплат один регіон може перетворитися на "податкову оазу" (економія на податках є прямою субвенцією), а інший – виявитися внаслідок податкової політики "податковою в'язницею". При зменшенні податкових навантажень, особливо в кризові періоди, перед органами влади постає дилема. Вони прагнуть отримати достатні надходження, щоб утримувати в задовільному стані громадські установи, здійснювати свої інвестиційні програми та вирішувати інші завдання, але високі податки поставлять підприємства в скрутне становище. Це свідчить про те, наскільки складно проводити податкову політику, у межах якої самоврядування вимушене відмовлятися від додаткових інвестицій.

Питання економічного стимулювання посідають провідне місце в системі функцій місцевого самоврядування. Затверджуються цільові програми, концепції заходів, створюються фінансово-господарські комітети, які виконують відповідну роботу. Для підтримки господарства використовуються приватноправові форми (бізнес-центри, інкубатори підприємництва), оскільки владні структури через їх негнучкість не завжди можуть бути потенційними партнерами для суб'єктів господарювання. Виправданим є створення організацій, що обслуговуватимуть бізнес, спільно з декількома адміністративно-територіальними одиницями. Стимулювання господарства належить до сфери власної компетенції самоврядування й не потребує додаткових дозволів. Можна сформулювати приклади, коли є мотивація для комунальної підтримки.

Так, при будівництві приватною фірмою льодового палацу адміністрація приймає рішення про виділення субсидії в розмірі 1,5 млн євро при загальній вартості об'єкта близько 10 млн євро, хоча роботи можуть бути виконані й без субсидії за стандартним проектом. Місто висуває вищі вимоги до проекту через розміщення його в центрі, що й спричинило підвищення ціни. З погляду формування забудови ця обставина виправдовує фінансову підтримку, оскільки при будівництві комунального палацу виникла б потреба в значно більшій кількості засобів. У цілому там, де приватний капітал вкладається в об'єкти спорту, культури, соціального, молодіжного розвитку, подібні ініціативи повинні підтримуватися.

Комунальна підтримка господарства об'єднує всі заходи, які сприяють поліпшенню місцевих умов підприємництва, господарської інфраструктури та економічного потенціалу місцевого самоврядування в інтересах громадян, через законодавство вона узгоджується з регіональною й загальнодержавною політикою. У цьому аспекті вдосконалення інфраструктури повинно мати пріоритет щодо індивідуальних заходів. Для координації стимулювальних заходів і забезпечення загальнокорисного ефекту доцільне створення союзу підтримки комунального підприємництва, що могло б ліквідувати багато суперечностей в цій роботі. Може бути створена спеціалізована комунальна інвестиційна установа, яка виступить учасником господарських товариств, некомерційних організацій [7].

Заслуговують на увагу такі форми стимулювання господарства, котрі поширюються в європейських країнах, як муніципальні виробничі підряди, споживчий вибір тощо, суть яких полягає в тому, що споживач комунальної послуги самостійно вибирає суб'єкта, який її надає, і тим самим дає оцінку якості роботи.

Стимулювальні заходи виправдані при успішній реалізації проектів і отриманні реального результату, що залежить не лише від наявності виробництв, характеру житлового фонду, побутової інфраструктури. У зв'язку із цим господарське стимулювання є невід'ємним від планування територіальної забудови, її узгодженості з надтериторіальними проектами. При цьому враховуються інтегровані територіальні плани, спеціальні плани, проекти, правила користування.

У цілому відносини місцевих органів влади із суб'єктами господарювання й іншими організаціями, що не перебувають у комунальній власності, будуються на основі договорів, проте вони нагадують "вулицю з однобічним рухом". Місцеве самоврядування несе значні матеріальні й фінансові витрати, отримуючи натомість інформацію про успіхи та невдачі цих організацій. Поступово основною формою взаємодії у сфері цивільно-правових відносин з приватними підприємствами стає комунальне замовлення, що є договором місцевого самоврядування з непідвідомчим йому суб'єктом господарювання на виконання певних робіт, що фінансуються за рахунок місцевого бюджету. Для регулювання відповідних відносин необхідно ухвалити закон про комунальне замовлення. При наданні такого замовлення має бути встановлена конкурсна основа, що включає як суто економічні, так і соціальні критерії визначення переможця, гласність залучення виконавців, відкритість на всіх етапах формування й реалізації замовлення, раціональне витрачання коштів в інтересах населення, забезпечення пріоритету місцевих виробників. Для суб'єктів господарювання, що виконують комунальне замовлення, може бути передбачений пільговий режим місцевого оподаткування, право

першочергового доступу до послуг комунальних підприємств [8, с. 43].

У законодавстві відсутній конкретний порядок надання матеріальних і фінансових ресурсів при делегуванні державних повноважень. Тому необхідно розробити нормативний механізм компенсації фінансових витрат при затримці своєчасного перерахування до місцевого бюджету передбачених для цих цілей асигнувань. У цьому випадку слід передбачити не лише компенсацію в сумі затриманого платежу, а й нарахування пені, оскільки держава повинна перебувати в рівних умовах з громадянами і юридичними особами, права яких воно зобов'язане захищати. Якщо останні не виплатили в установлені терміни обов'язкові платежі державі, то на них накладаються штрафи, а на затримані платежі нараховується пеня. У зв'язку із цим і держава повинна нести симетричну відповідальність перед іншими учасниками майнових відносин. Для вирішення відповідних питань доцільне ухвалення закону про загальні принципи наділення органів місцевого самоврядування державними повноваженнями, а також закону про порядок компенсації місцевому самоврядуванню додаткових витрат, що зумовлюються рішеннями органів державної влади, які сприяли б поліпшенню його фінансового стану. Науковці висловлюють думки про те, що наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями забезпечується тільки законом, а делегування може здійснюватися в особливих випадках правовим актом органу державної влади [9].

Проблема достатнього фінансового забезпечення місцевого самоврядування з власних доходів або через систему субсидій і дотацій для виконання конкретних завдань може бути вирішена шляхом господарського розвитку регіонів, що дає змогу нарощувати оподатковувану базу, а також у межах часткової фінансової реформи, котра враховує такі недоліки територіального фінансування, як украй обмежений масштаб участі суб'єктів місцевої влади в загальних податкових доходах, що не дає можливості забезпечити самостійне виконання їх завдань; зменшення кількості фізичних і юридичних осіб, які сплачують податки до місцевих бюджетів і можуть виступати адресатами відповідних рішень місцевих органів влади; обмеження самостійності місць і зростання впливу центру на місцеву фінансову політику.

Місцеві фінанси можуть формуватися тільки з урахуванням вимог загальнодержавної економічної й валютно-кредитної політики. Одночасно необхідно гарантувати мінімальну фінансову автономію, що дає змогу вести самостійно й відповідально свої справи, спираючись на систему власних доходів і дотацій, захищену від криз і кон'юнктурних коливань. Істотні зустрічні потоки фінансів вимагають додаткового обслуговування, щоб гроші збирати й передавати вгору, а потім розподіляти вниз (фінансовий кругообіг). Водночас при розширенні податкових повноважень слід уникати податкової конкуренції та забезпечувати збереження єдиного податкового простору.

Набагато складніше усунути якісні недоліки. Для цього виправданим було б передати на місця податки, що мають достатнє фінансове наповнення та максимальне поширення, не схильні до кризових і кон'юнктурних дій.

Міжбюджетні відносини на основі розділення ставок податків і зборів найбільш прийнятні, виходячи з таких критеріїв: простота й доступність для сприйняття, стабільність і стимулювання місцевої влади до фінансово-обґрунтованих дій. Це дає змогу також своєчасно затверджувати бюджет і вести на його основі роботу, стимулювати підвищення можливості збирати податки, розширення оподатковуваної бази, у чому будуть зацікавлені всі рівні бюджетної системи. Прийнята Радою Європи Рекомендація 79(2000) встановлює, що ресурси органів місцевого самоврядування мають бути досить диверсифікованими й стабільними, щоб надавати можливості для середнього й довгострокового планування інвестицій. Крім того, ці ресурси мають бути еволютивними та гнучкими, щоб ураховувати економічну кон'юнктуру, темпи економічного зростання й появу нових потреб.

Метою нормативно-правового регулювання має бути не лише вирівнювання рівня фінансової забезпеченості територіальних утворень, а й стимулювання отримання ними максимальних доходів. Однією з найважливіших умов, що забезпечують місцеву зацікавленість у збільшенні доходів бюджетів, є відмова від регуляторних доходів і компенсації всього дефіциту бюджетів незалежно від причин його утворення через дотації, які є бюджетними коштами, що надаються бюджету іншого рівня бюджетної системи на безвідплатній і безповоротній основі для покриття поточних витрат.

Якісна нормативна модель стимулювання охоплює увесь ланцюг економічних взаємозв'язків: систему бюджетів, власність, фіскальний потенціал території, податкову політику, організаційні форми суб'єктів господарювання й управління, нормативні приписи. Тоді й механізм вирівнювання не буде "латанням миттєвих дір", а виходитиме з необхідності створення зацікавленості відповідних органів влади в розширенні власної прибуткової бази, розвитку інвестиційної активності, проведення структурних перетворень на своїй території. Суб'єкти місце-

вої влади можуть здійснювати заходи із загального стимулювання господарського життя на своїй території (надання земельних ділянок, приміщень і технічних послуг підприємствам). Прикладами цього є оснащення інженерною інфраструктурою готових до забудови виробничих зон, встановлення низьких ставок орендної плати, комунальних тарифів. Мірою загального характеру може бути визнана активізація торгових палат, союзів підприємців.

IV. Висновки

У комплексі політичних, соціальних, духовних, організаційних, юридичних гарантій системотвірного значення набуває правове закріплення економічних гарантій місцевого самоврядування. Існує залежність формування й функціонування комунального господарства від економічної громадської формації. Реорганізація економічного порядку об'єктивно зумовлює зміни у сфері комунального управління.

Метою здійснення комплексу організаційних і правових заходів зі стимулювання є створення умов для якісної трансформації економічного забезпечення у самозабезпечення місцевого самоврядування. Можливе створення системи заохочувальних грантів для територіальних утворень за досягнення найкращих показників у соціально-економічній сфері; водночас для територіальних утворень, у бюджетах яких частка фінансової допомоги становить від 50% і вище, необхідно встановити обмеження щодо витрат на оплату праці відповідальних службовців.

Список використаної літератури

1. Баранчиков В.А. Муниципальное право РФ : учебник / В.А. Баранчиков. – М. : Экзамен, 2005. – 424 с.
2. Горожанкіна М. Економічні теорії і школи. Події. Імена. Ідеї : монографія / М. Горожанкіна, Є. Крихтін. – Донецьк : ДонДУЕТ, 2001. – 198 с.
3. Гриценко В.В. Сутність і категоріальна відмінність понять "інститут" та "інституція" [Електронний ресурс] / В.В. Гриценко. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vdnuet/econ/2009_4/6.pdf.
4. Лазор О.Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні : монографія / О.Д. Лазор. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – 440 с.
5. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве / А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2003. – 250 с.
6. Муниципальное право / [под ред. Н.М. Конина]. – М. : Норма, 2006. – 245 с.
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відом. ВРУ. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
8. Тиковенко А.Г. Авторитет власти: прошлое и настоящее / А.Г. Тиковенко ; [под ред. А.М. Абрамовича]. – Минск : Навука і тэхніка, 1982. – 452 с.
9. Фишер Н. Единство земельных участков и расположенных на них зданий в немецком вещном праве / Н. Фишер // Государство и право. – 2007. – № 11. – С. 70–75.

Стаття надійшла до редакції 04.02.2013.

Пеклушенко А.М. Правовое стимулирование экономического обеспечения местного самоуправления

В статье раскрывается содержание стимулирования в системе юридических гарантий. Целью нормативно-правового регулирования должно быть не только выравнивание уровня финансовой обеспеченности территориальных образований, но и стимулирование получения ими максимальных доходов. В комплексе политических, социальных, духовных, организационных, юридических гарантий системообразующее значение приобретает правовое закрепление экономических гарантий местного самоуправления.

Ключевые слова: *местное самоуправление, государственные гарантии, материально-финансовая база местного самоуправления.*

Peklushenko A. Legal stimulation of economic support local government

In the article clarified content of stimulating the system of legal guarantees. The purpose of regulation should be not only the level of alignment of financial provision territorial entities, but also incentives they receive maximum revenue. In the complex political, social, spiritual, organizational, legal safeguards system-value acquires the legal consolidation of economic guarantees local governments.

Key words: *local government, state guarantees, material and financial base of local government.*

УДК 351:658.512.012

С.С. Полюшкін
доцент
Полтавська державна академія будівництва і архітектури, м. Дніпропетровськ

ВИКОРИСТАННЯ ІНСТРУМЕНТАРІЮ ПРОЕКТНОГО АНАЛІЗУ В УПРАВЛІННІ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ МІСТА-МЕГАПОЛІСА

У статті описано методичний підхід до використання проектного аналізу для забезпечення збалансованості економічного, соціального й екологічного аспектів при формуванні портфеля проектів стратегії міста-мегаполіса з урахуванням вимог сталого розвитку.

Ключові слова: *проектний аналіз; портфель проектів реалізації стратегічних пріоритетів; економічні, соціальні, екологічні ефекти проекту; баланс ефектів; сталий розвиток; місто-мегаполіс.*

I. Вступ

Сталий розвиток суспільства у глобальному, національному чи місцевому вимірі виглядає нині як одна з найважливіших проблем [3; 4]. Сьогодні практично кожна зі стратегій українських міст декларує обов'язкове забезпечення принципів сталого розвитку, проте механізми досягнення балансу його складових (економічних, соціальних та екологічних) визначено не достатньо чітко, що потребує подальшого методологічного обґрунтування. У наших попередніх розвідках запропоновано використання підходів соціально-економічного прогнозування для визначення стратегічних пріоритетів, збалансованих за вимогами принципів сталого розвитку, у процесі розробки стратегії міста-мегаполісу. Згідно з авторською позицією, ще одна можливість урахування вимог сталого розвитку під час формування стратегії перебуває у площині поєднання стратегічного і проектного підходів, коли на пріоритетне місце виходять проблеми формування портфеля стратегічних програм і проектів.

Особливістю проблеми сталого розвитку є зростання її гостроти з часом. Цим пояснюється дослідницький інтерес до концепції сталого розвитку таких відомих учених, як: Б. Бєлобров, Б. Гаврилишин, О. Горбань, М. Дрейєр, М. Дробноход, В. Захаров, А. Кінг, Е. Ласло, К. Лосєв, В. Лось, А. Урсул, Дж. Форрестер, Р. Шнайдер, М. Харт, Г. Ягодін та ін. Проблеми розвитку сучасних територіальних утворень в Україні, розробка підходів і технологій ефективного муніципального управління, зокрема в аспектах сталого розвитку, досліджено в працях: В. Бабаєва, В. Бакуменка, О. Бойко-Бойчука, В. Вакуленка, А. Гошка, В. Дзюндзюка, Г. Дмитренка, О. Ігнатенка, В. Кампа, В. Князєва, В. Кравченка, В. Куйбіди, О. Лазора, О. Лебединської, М. Лесечка, В. Мамонової, П. Надолішнього, О. Оболенського, В. Пархоменка, М. Пітцика, В. Прошка, М. Пухтинського, І. Розпутенка, В. Рубцова, С. Саханенка, Ю. Сурміна, А. Чемериса, І. Чикаренко, Ю. Шарова та ін. Але, незважаючи на широке коло наукових напрацювань із цієї проблематики, проблема управління сталим розвитком таких муніципальних утворень, як мегаполіси потребує подальшої розробки і методологічної конкретизації, у тому числі з погляду проектного аналізу, який потенційно досліджує проекти в наближених до сталого розвитку ракурсах.

Зазначимо, що поява проектного аналізу пов'язана саме з розвитком економічної теорії суспільного сектору, що доводить доцільність і потенційну корисність використання проектного підходу в стратегіях розвитку міста-мегаполіса [1; 2]. Концепція проектного аналізу надає системне уявлення про методи порівняння й оцінювання проектів, способи і засоби залучення ресурсів для реалізації проектів. Одним із головних завдань проектного аналізу є встановлення цінності проекту, яка визначається різницею його позитивних результатів та негативних наслідків. Концепція сталого розвитку лежить у площині інтеграції трьох базових сфер: соціальної, економічної й екологічної, які перетинаються із функціональними аспектами проектного аналізу. Саме цей факт буде використано для формування пропонованого підходу до створення механізму забезпечення сталого розвитку міста-мегаполіса.

II. Постановка завдання

Мета статті – викласти методичний підхід щодо використання інструментарію проектного аналізу при формуванні портфеля проектів реалізації стратегічних пріоритетів для забезпечення вимог принципів сталого розвитку в управлінні містом-мегаполісом.

III. Результати

Згідно з авторською концепцією забезпечення принципів сталого розвитку здійснюється на двох рівнях: макрорівні, де за допомогою інструментів прогнозування соціа-

© Полюшкін С.С., 2013

льно-економічного розвитку обґрунтовуються кількісні параметри майбутнього стану і на основі їх балансування та якісних результатів аналізу (SWOT, GAP, бенчмаркінг) визначаються стратегічні пріоритети; мікрорівні, де формуються проекти реалізації стратегічних пріоритетів. На цьому рівні пропонується використовувати як інструмент забезпечення сталого розвитку проектний аналіз. Основною передумовою цього є зміст елементів проектного аналізу, у якому розглянуто такі аспекти: технічні, комерційні, фінансові, економічні, соціальні, екологічні, інституційні та ризики в проекції на кожен аспект [1; 2]. Як видно, у складі проектного аналізу наявні економічний, соціальний та екологічний аспекти, збалансування яких є основним завданням механізму забезпечення сталим розвитком. Охарактеризуємо, насамперед, сутність і зміст аналізу кожного із зазначених аспектів у складі проектного аналізу.

Метою економічного аналізу проекту є встановлення його суспільної привабливості та доцільності, визначення можливості сприяння розвиткові території, національному добробуту країни. З'ясування економічної цінності проекту дає можливість оцінити, наскільки позитивні результати (вигоди) перевищують його негативні наслідки (витрати) для суспільства, якою буде величина виграшу регіону, території, нації в разі реалізації проекту. Дослідження впливу проекту на розвиток економіки країни має супроводжуватися визначенням побічних ефектів проекту та їх наслідків. Так, наприклад, реалізація проекту може сприяти зниженню цін на споживчі товари та послуги, ліквідації дефіциту будь-якого товару, розвитку інфраструктури районів тощо [2]. Вивчення досвіду проведення економічного аналізу показало, що при відборі проектів найпоширенішими економічними цілями розвитку є створення доданої вартості, надходження або економія іноземної валюти, розвиток інфраструктури, підготовка кваліфікованих кадрів, залучення і використання місцевих ресурсів [1]. Ураховуючи вищезазначені особливості економічного аналізу, підкреслимо його загальносуспільну спрямованість, що перетинається із засадами сталого розвитку.

Мета соціального аналізу – визначення прийнятності варіантів реалізації проекту з погляду користувачів, влади й населення регіону з огляду на поліпшення характеристик соціального середовища та здобуття підтримки населення. Основні соціальні результати проекту виступають базою визначення економічної ефективності проекту, його привабливості з погляду суспільства. Для встановлення соціальних результатів у практиці проектного аналізу використовують такі показники суспільного життя: зміна кількості робочих місць у регіоні, поліпшення житлових і культурно-побутових умов людей, зміна структури виробничого персоналу, підвищення стабільності й надійності забезпечення споживачів товарами та послугами, зміна рівня здоров'я населення, збільшення частки вільного часу людей [1; 2]. У соціальному аналізі проекту розробники, оцінюючи соціальну структуру населення, приділяють особливу увагу цим показникам. Першочерговість реалізації має належати проектам, які забезпечують ефективну зайнятість і створюють додаткові робочі місця, зумовлюють мультиплікативний ефект у вигляді збільшення грошових доходів населення, розширення масштабів ринку споживчих товарів і послуг. Найбільш поширена система показників, яку використовують при дослідженні соціального середовища проекту, складається із таких груп індикаторів: демографічні показники, зайнятість, соціальна структура, житлові умови, громадське життя, охорона здоров'я, злочинність [1; 2]. Аналітикам проекту важливо вибрати комплекс соціальних індикаторів, які дають змогу слідкувати за динамікою розвитку соціального середовища та проектувати соціальні показники з урахуванням принципів сталого розвитку.

Екологічний аналіз визначає вплив проекту на навколишнє середовище, оцінює всі вигоди і витрати, які будуть понесені внаслідок цього впливу, та здійснює розробку заходів, необхідних для пом'якшення або запобігання шкоди під час реалізації й експлуатації проекту. На початковому етапі аналізу необхідно визначити ступінь впливу проекту на навколишнє середовище. Це досить складне завдання для аналітиків, тому що необхідно врахувати такі критерії екологічного оцінювання проекту, як: розмір території; чисельність населення, яка перебуває під впливом екологічних наслідків проекту; ступінь змін, деградації, зникнення природних ресурсів, швидкість погіршення екологічного стану і час, необхідний для його стабілізації або поліпшення. Для порівняння впливу на навколишнє середовище кількох проектів використовують методи ранжирування, бального оцінювання та інші методи експертного оцінювання [1; 2].

Далі пропонується методичний підхід до використання можливостей проектного аналізу для забезпечення узгодженості економічного, соціального й екологічного аспектів кожного з проектів реалізації стратегічних пріоритетів. Аналіз придатності та цінності проекту з погляду сталого розвитку є у цьому контексті складовою загального проектного аналізу.

Насамперед, комплекс проектів, що пропонуються до стратегії, класифікується за

ознакою потенційного впливу на екологію міста і виокремлюється чотири групи проектів:

1) екологічно нейтральні проекти (які, практично, не можуть вчиняти негативний вплив на екологію міста: освітні, охорони здоров'я, розвитку культури, інші соціальні проекти тощо);

2) проекти з позитивним впливом на навколишнє середовище (спеціальні екологічні проекти та певні технічні й соціальні проекти, які можуть мати опосередковані позитивні екологічні ефекти);

3) проекти з відчутним негативним впливом на екологію міста, у яких можна вжити заходи щодо зниження негативного екологічного впливу;

4) проекти зі значним негативним впливом на екологію міста, у яких ускладнено або дуже дороге вжиття екологічних заходів.

Акцентуємо, що цільовий контекст нашого дослідження передбачає не просто визначення прийнятності кожного проекту за методологією проектного аналізу, коли окремо і локально досліджуються технічні, комерційні, фінансові, економічні, соціальні, екологічні, інституційні аспекти проекту, а підготовку рішення щодо відповідності кожного проекту та їх портфеля у цілому вимогам принципів сталого розвитку. Тому запропонований підхід орієнтований на забезпечення балансу економічної, соціальної й екологічної складових проектів як найменших на рівні портфеля проектів (а для проектів, результати і впливи яких мають комплексний характер – і для кожного проекту).

При цьому логічно прагнути до балансу економічної та соціальної складових серед окремих проектів першої групи і розглядати прийнятність проектів четвертої групи з урахуванням їх ексклюзивної економічної та соціальної цінності (за її відсутністю рішення щодо неприйнятності проекту є очевидним). Зазначимо, що суто соціальні проекти за своєю спрямованістю у переважній більшості випадків не передбачають отримання фінансово-економічних ефектів, тому їх соціальні результати враховуються лише при аналізі збалансованості ефектів за портфелем у цілому. Аналогічна ситуація з екологічними проектами другої групи, позитивні екологічні ефекти яких ураховуються на рівні портфеля проектів. Виходячи із зазначеного, основну масу проектів, які піддаються комплексному проектному аналізу, зокрема з погляду збалансованості факторів сталого розвитку, становлять інфраструктурні проекти та деякі інші, що входять до третьої та четвертої груп.

Для характеристики економічної та соціальної результативності проектів визначаються на підставі описаного вище змісту кожного відповідного аспекту проектного аналізу основні економічні та соціальні індикатори (див. табл. 1, стовпчик "Індикатори"). Також розроблені шкали значущості кожного економічного та соціального індикатора у балах, виходячи з вихідної загальної суми балів – 100. З метою забезпечення порівнянності отримуваних кількісних оцінок за економічними та соціальними індикаторами за умов різної кількості індикаторів у них, шкали нормуються. Нормування шкал здійснюється за схемою: сумарна кількість балів за шкалою економічних індикаторів (6 індикаторів) становить $200 \times 6 / (6 + 5) = 109$ (балів); аналогічно, сумарна кількість балів за шкалою соціальних індикаторів (5 індикаторів) становить $200 \times 5 / (6 + 5) = 91$, де 200 – сума вихідних балів за двома шкалами. З урахуванням зазначеного і змістовної значущості кожного індикатора розподіляються бали на кожний індикатор (див. табл. 1, стовпчик "Значущість…").

Проект може впливати на реалізацію будь-якого змістовного напряму отримання економічного чи соціального ефекту, що відповідає кожному індикатору, з різною силою, тому розроблено відповідні коефіцієнти сили впливу. Зазначені коефіцієнти (з урахуванням логарифмічного розподілу, який ураховує уповільнення темпів зростання шкали на її верхніх щаблях) для високого впливу має значення 1,6; для середнього – 1,4; для малого – 1,15. Якщо проект не впливає на конкретний напрям отримання ефекту, відповідний індикатор до розрахунків не включається (у табл. 1 для прикладу показано у дужках). Виходячи із зазначеного, за кожним проектом визначається набрана сума балів за економічними та соціальними ефектами за формулою підрахунку середньозваженої суми.

Таблиця 1

Індикатори та коефіцієнти для розрахунку економічних і соціальних ефектів проектів

Економічні ефекти				Соціальні ефекти			
Індикатори	Значущість за нормованою шкалою	Сила впливу	Загальна сума балів	Індикатори	Значущість за нормованою шкалою	Сила впливу	Загальна сума балів за ефектом
Додана вартість (прибуток)	25	*1,6**	*40*	Створення робочих місць	25	*1,6*	*40*
Зниження споживчих цін	20	*1,15*	*23*	Якість життя і збільшення частки вільного часу	20	*1,4*	*28*
Розвиток інфраструктури	15	*1,4*	*21*	Покращення суспільного здоров'я	(18)	–	–

Продовження табл. 1

Економічні ефекти				Соціальні ефекти			
Індикатори	Значущість за нормованою шкалою	Сила впливу	Загальна сума балів	Індикатори	Значущість за нормованою шкалою	Сила впливу	Загальна сума балів за ефектом
Надходження (економія) валюти	(20)	–	–	Підвищення рівня освіченості	15	*1,4*	*21*
Залучення до використання місцевих ресурсів	14	*1,4*	*19,6*	Наповнення ринків та покращення їх досяжності	(13)	–	–
Ліквідація дефіциту товару	(15)	–	–	–	–	–	–
Сума балів за економічними ефектами			*103,6*	*Сума балів за соціальними ефектами*			*89*

*Примітка. Курсивом виділено умовний приклад

Екологічні ефекти кожного проекту розраховуються за дещо іншою схемою, що, зокрема, враховує інший зміст екологічних ефектів та можливості як негативного, так і позитивного впливу проекту на навколишнє середовище. Для забезпечення порівнянності оцінок за всіма видами ефектів кількісна оцінка екологічних індикаторів здійснюється виходячи зі стобальної шкали. Змістовна характеристика індикаторів екологічного впливу та бальні оцінки їх відносної значущості наведено у табл. 2.

Інтегральний коефіцієнт впливу результатів проекту на отримання екологічного ефекту (як позитивного, так і негативного) розраховується за матричною схемою (табл. 3). Координатами матриці є параметри впливу проекту на навколишнє середовище (масштаби впливу та його часові характеристики, зв'язок зі збереженням природних ресурсів) та сила впливу, коефіцієнти ступеня якого визначені з урахуванням тенденцій логарифмічного розподілу величини ефектів. Забезпечення порівнянності кількісних оцінок різних ефектів за всіма шкалами забезпечується тим, що бальні оцінки значущості екологічних індикаторів розподіляються також за стобальною шкалою.

Таблиця 2

Індикатори екологічного впливу проекту

Характеристика індикатора	Оцінка відносної значущості, бали
Незначний негативний вплив у межах існуючих нормативів	15
Погіршення незначно перевищує нормативи	25
Погіршення відчутно перевищує нормативи	50
Погіршення відчутно перевищує нормативи, захист є відносно доступним	75
Погіршення радикально перевищує нормативи, захист вимагає масштабних зусиль і коштів	100

Загальна оцінка екологічних ефектів у балах визначається помноженням бальної оцінки відносної значущості індикатора на інтегральний коефіцієнт впливу проекту на екологічне середовище (наприклад, якщо проект має за екологічним впливом погіршення навколишнього середовища, яке відчутно перевищує нормативи, а інтегральний коефіцієнт впливу становить 1,36, то бальна оцінка екологічного ефекту становитиме $(-75) \times 1,36 = (-102)$ балів – вплив негативний).

Підсумкові дії мають на меті проаналізувати збалансованість аспектів сталого розвитку за кожним проектом, а також за портфелем проектів у цілому. Відбір проектів до портфеля здійснюється за такими правилами (табл. 3).

Таблиця 3

Матриця для розрахунку інтегрального коефіцієнта впливу проекту на екологію

Параметри впливу	Вага параметра за значу-щістю, %	Значення параметра за масштабами і силою впливу		
		Високе 1,6	Середнє 1,4	Низьке 1,15
Розмір території, на яку вчиняється вплив	20	*1,6*		
Кількість населення, на яке вчиняється вплив	30	*1,6*		
Швидкість змін	20		*1,4*	
Час, потрібний для стабілізації	15			*1,15*
Зміна запасу природного ресурсу	(15)	–	–	–
Усього	100 (85)			
Інтегральне значення коефіцієнта впливу: $(20 \times 1,6 + 30 \times 1,6 + 20 \times 1,4 + 15 \times 1,15) / 85 = 1,36$				

На першому кроці пріоритетними кандидатами на відбір є проекти, у яких відносно збалансовані економічні, соціальні й екологічні ефекти. Такими вважаються проекти, у яких різниця у набраних балах за економічними та соціальними ефектами не перевищує третини максимальної суми одного з ефектів, а екологічні ефекти мають позитивний або незначний негативний вплив на навколишнє середовище (до –20 балів). На цьому кроці також першочерговими кандидатами на відбір є проекти, які мають позитивний вплив на навколишнє середовище, які за суттю є соціальними і можуть навіть не мати економічних ефектів.

Відбір на другому кроці має на меті забезпечення балансу аспектів сталого розвитку в цілому за портфелем проектів. При цьому порівнюються загальні суми економічних та соціальних ефектів і кандидатами на відбір стають проекти, які доповнюють меншу суму ефектів (тобто, відповідно, з переважно економічними або соціальними ефектами) для наближення до відносного балансу аспектів сталого розвитку.

Особливо розглядаються проекти зі значним негативним екологічним впливом, який може бути наслідком необхідності здійснення масштабних промислово-технологічних або структурних перетворень на території. Очевидно, що такий розгляд здійснюється лише за умов високої економічної ефективності чи соціальної значущості проектів, а його результати щодо прийнятності таких проектів залежать від наявності засобів захисту навколишнього середовища та відповідних фінансових можливостей.

Таким чином, реалізується вихідний постулат методики – якщо кожен із проектів реалізації стратегічних пріоритетів є достатньо збалансованим за економічним, соціальним та екологічним аспектами (відповідно до змісту проекту і його можливостей давати генерувати ефекти) і, водночас, портфель проектів у цілому є достатньо збалансованим за сумами отримуваних економічних, соціальних та екологічних ефектів, то і стратегія у цілому відповідає вимогам сталого розвитку.

З урахуванням того, що на макрорівні концептуальної моделі були, по-перше, здійснені дії з установлення певних балансів між аспектами сталого розвитку на основі їх кількісного обґрунтування шляхом прогнозування відповідних індикаторів, що створило можливості більш обґрунтованого кількісного визначення стратегічних пріоритетів; по-друге, підбір проектів до стратегії здійснюється під обрані пріоритети з урахуванням якісних результатів аналізу ситуації; потретє, відбір проектів на фінансування у стратегії базується на забезпеченні шляхом проектного аналізу певних раціональних співвідношень між економічними, соціальними й екологічними аспектами, можна вважати, що сформована таким чином стратегія розвитку міста-мегаполіса на всіх рівнях орієнтована на вимоги сталого розвитку.

IV. Висновки

Запропонований методичний підхід не заміняє функціональне призначення проектного аналізу визначати прийнятність окремого проекту та його майбутню життєздатність із різноманітних позицій згідно з аспектами аналізу. Проте, він виокремлює для особливого розгляду, виходячи із цільових вимог принципів сталого розвитку, досягнуту при формуванні стратегії збалансованість портфеля проектів у економічних, соціальних, екологічних аспектах (або її відсутність), акцентуючи на цьому увагу розробників. Взаємозв'язок описаного методичного підходу до забезпечення збалансованості портфеля проектів із верхнім рівнем будованої моделі управління, де за результатами соціально-економічного прогнозування майбутнього рівня відповідних індикаторів обґрунтовуються стратегічні пріоритети, створює цілісний управлінський механізм, що сприяє дотриманню вимог сталого розвитку міста-мегаполіса.

Список використаної літератури

1. Аптекар С.С. Проектний аналіз : підручник / С.С. Аптекар, Ю.Л. Верич. – Донецьк : ДонНУЕТ, 2008. – 308 с.
2. Верба В.А. Проектний аналіз : підручник / В.А. Верба, О.А. Загородніх. – К. : КНЕУ, 2000. – 322 с.
3. Сталий розвиток суспільства : навчальний посібник. – К. : ПРООН, 2009. – 241 с.
4. Indicators of Sustainable Development. – UN Department for Policy Coordination and Sustainable Development. – December, 1994.

Стаття надійшла до редакції 25.02.2013.

Полюшкин С.С. Использование инструментария проектного анализа в управлении устойчивым развитием города-мегаполиса

В статье описывается методический подход к использованию проектного анализа для обеспечения сбалансированности экономического, социального и экологического аспектов при формировании портфеля проектов стратегии города-мегаполиса с учетом требований устойчивого развития.

Ключевые слова: *проектный анализ; портфель проектов реализации стратегических приоритетов; экономические, социальные, экологические эффекты проекта; баланс эффектов; устойчивое развитие; город-мегаполис.*

Poliyshkin S. Using the project analyses instruments for sustainable development's management of the city-megapolis

The methodical approach for project analyses using for balancing economical, social, ecological aspects during the forming project portfolio of the city -megapolis' strategy taking into account sustainable development requirements is considered.

Key words: *project analyses; project portfolio; economical, social, ecological effects of the project; balance of the effects; sustainable development; city-megapolis.*

УДК 352(477):316.776.4

О.Р. Сергєєва
здобувач
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

МОДЕЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ОЦІНЮВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ФАКТОРА СТАНОВЛЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

У статті запропоновано підхід до моделювання системи оцінювання місцевого самоврядування. Закцентовано увагу на репрезентативній природі місцевого самоврядування як фактора становлення громадянського суспільства. Сформовано систему параметрів оцінювання місцевого самоврядування з погляду його репрезентативності, які згруповані за основними показниками.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, репрезентативність, система оцінювання місцевого самоврядування, громадянське суспільство, анкета оцінювання, показники впливу, параметри оцінювання.*

I. Вступ

Проблема моделювання належної системи оцінювання місцевого самоврядування як фактора становлення громадянського суспільства в Україні за сучасних умов постає надзвичайно актуальною. Актуальність проблематики дослідження пояснюється відсутністю єдиного загальноприйнятого на державному рівні підходу до її системного розв'язання.

У науковій думці приділено чималу увагу питанню оцінювання місцевого самоврядування. Зокрема, особливий науковий інтерес викликають праці Н. Алюшиної, І. Артима, О. Бабінової, Н. Глинського, Г. Дзяної, Н. Гринчука, О. Карого, Т. Маматової, П. Матвієнка, Н. Миронової, Т. Момот, О. Оболенського, Р. Плюща, Л. Приходченка, О. Сімагіної, І. Чумакової, Ю. Шарова, а також К. Вайс, Е. Ведунга, Л. Пала, М. Петона. За наявності значної кількості праць із цієї тематики, у яких здебільшого висвітлено аспект якості місцевого самоврядування, питання оцінювання місцевого самоврядування з позиції його репрезентативності залишається поза увагою науковців.

II. Постановка завдання

Мета статті – сформувати моделі оцінювання місцевого самоврядування як фактора становлення громадянського суспільства в сучасній Україні, обґрунтувати вибір параметрів і показників, що формують таку модель.

III. Результати

Необхідність творення державної політики нового типу, вироблення нової стратегії побудови відносин між державою та громадськістю пов'язана зі зростанням громадської активності, розвитком громадянського суспільства. Вітчизняні науковці вважають, що співробітництво й партнерство громадськості з органами місцевого самоврядування дає змогу знаходити нові ідеї, можливості та ресурси для розв'язання тих чи інших суспільно важливих проблем. Наявність активного й потужного громадянського суспільства, що діє спільно з владою, посилює його демократичні засади, зміцнює роль громадськості у творенні та реалізації державної політики [1].

У багатьох вітчизняних публікаціях систему місцевого самоврядування зводять до звичних представницьких й адміністративних органів місцевого рівня. Тим часом найважливішою ланкою цієї системи є різні форми прямого волевиявлення місцевого населення, тобто безпосередньої демократії: збори, схід громадян, місцеві референдуми. Законодавство не виключає й інші можливості здійснення громадянами прямої участі в управлінні, які слід було б використовувати з урахуванням місцевих умов і особливостей. Безпосередня демократія відкриває для громадян широкі можливості для прийняття ними рішень у питаннях місцевого значення, для прояву самостійності й ініціативи народних мас в управлінні, їх прямої та безпосередньої участі в проведенні в життя державних рішень і в здійсненні контрольних функцій за діяльністю органів місцевого самоврядування. У країнах ЄС у поняття "представництво" науковці закладають дещо більший зміст. Представництво або репрезентація (від англ. "represent" – представляти, репрезентувати) в європейській науковій думці й управлінській практиці часто розглядається як одна із засадничих умов належного врядування. Здатність органів місцевого самоврядування до якнайповнішої репрезентації інтересів, релігійних та політичних переконань і навіть духу громади називається індикатором зрілості [5] як органу місцевого самоврядування, так і громадянського суспільства, фактором станов-

© Сергєєва О.Р., 2013

лення якого орган місцевого самоврядування і виступає.

Досвід зарубіжних країн у цій сфері свідчить, що оцінювання місцевого самоврядування доцільно здійснювати з погляду його відповідності характеристикам якості, результативності, а також репрезентативності [2, с. 4]. В умовах формування засад політично активного громадянського суспільства та розвитку місцевого самоврядування як державно-громадського інституту, що є особливо актуальним для України, зупинимося на останній характеристиці.

Параметри оцінювання місцевого самоврядування як фактора становлення обираються відповідно до потреб громади та її очікувань від місцевого самоврядування. Спираючись на те, що місце проживання людини є широкою сферою рекреації, та маючи на увазі, що у сфері духовного виробництва протікає процес формування особистості та нагромадження потенціалу робочої сили, а в сфері матеріального виробництва – розвитку особистості й реалізації потенціалу робочої сили, надамо класифікацію основних груп потреб населення (прямо чи опосередковано узгоджених з параметрами індексу людського розвитку, що вимірюються за програмою розвитку ООН), задоволення яких може розглядатися як кінцева мета діяльності органів місцевого самоврядування в межах їх компетенції.

Відповідно до цього, параметри впливу доцільно згрупувати за основними ознаками – показниками оцінювання місцевого самоврядування як фактора становлення громадянського суспільства (табл. 1).

Таблиця 1

Показники оцінювання репрезентативності місцевого самоврядування як фактора становлення громадянського суспільства*

I. Ефективність	II. Справедливість	III. Громадська участь
– доходи місцевого бюджету на душу населення; – рівень соціалізації бюджетних витрат (рівень профінансованості соціальних статей видатків місцевого бюджету); – заходи щодо зменшення недоїмки місцевого бюджету; – наявність чіткого бачення органами місцевого самоврядування перспектив місцевого розвитку; – оцінювання діяльності виборних посадових осіб; – обґрунтованість рішень; – зниження бюрократії	– місцеве ціноутворення; – стимули для ведення бізнесу; – боротьба з корупцією в органах місцевого самоврядування; – реалізація правосуддя; – задоволення якістю публічних послуг; – упевненість населення у майбутньому; – реалізація права громадянина на використання рідної мови; – демократія	– явка громадян на місцеві вибори; – громадський діалог і консультації з громадськістю в процесі прийняття рішень; – розвиток і діяльність місцевих громадських інститутів (ЗМІ, громадських організацій, партій); – політична культура та політична обізнаність громадян; – частота проведення соціальних опитувань; – ступінь громадської підтримки провадженої політики; – довіра населення до державних закладів та установ; – можливість впливу громадян на місцеву політику та судочинство
IV. Підзвітність органів місцевого самоврядування громаді	**V. Якість місцевого управління**	**VI. Громадська безпека**
– офіційна публікація звітів, інформації про тендери, стан виконання місцевого бюджету; – доступність інформації про роботу органів місцевого самоврядування; – інформативність сайта обласної державної адміністрації й обласної ради; – зворотний зв'язок між органами місцевого самоврядування та громадянами; – механізм розгляду органами місцевого самоврядування звернень громадян	– якість послуг з охорони здоров'я; – достатня кількість та якісна діяльність дошкільних навчальних закладів; – рівень загальної середньої освіти та її доступність; – доступність вищої освіти та її рівень; – забезпечення можливостей для розвитку особистості; – міра впливу діяльності органів місцевого самоврядування на добробут домогосподарств	– безпека землекористування; – облаштування вулиць та дворів; – каналізація та водовідведення; – охорона здоров'я населення; – оперативність реагування на скарги громадян; – рівень злочинності; – простота механізму доступу громадян до правосуддя; – реалізація права на соціальний захист; – стан навколишнього природного середовища; – пожежна безпека; – довіра до органів влади та місцевого самоврядування, громадська згуртованість

*Примітка. Складено автором на основі [2; 4–6].

Як видно з табл. 1, першим блоком виступає категорія ефективності діяльності органу місцевого самоврядування, що може вимірюватися такими показниками, як: доходи місцевого бюджету на душу населення та рівень профінансованості соціальних статей видатків місцевого бюджету. Ефективність є важливою характеристикою діяльності органів місцевого самоврядування, яка відображає не лише суб'єктивне ставлення окремого громадянина до інституту місцевого самоврядування, а й реальний стан соціально-економічного розвитку території.

Наступний блок – показники, згруповані за категорією справедливості здійснення управління. Цей параметр оцінювання відображає суб'єктивне ставлення громадян до органів місцевого самоврядування та проваджуваної ними політики. Виставлення оцінки справедливості місцевого управління базується на оцінюванні "прагнення місцевих управлінців до поліпшення умов життя населення, які є вирішальним фактором забезпечення економічного розвитку" [4, с. 16]. Підтримуване органами місцевого самоврядування відчуття належності окремого инди-

віда до громади спрощує доступ кожного громадянина до публічних послуг, місцевих благ і "робить розподіл та поширення благ навколо ідеї благополуччя кожної людини, справедливим" [4, с. 16]. Справедливе місцеве самоврядування сприяє підвищенню рівня зацікавленості громадян у політиці місцевого розвитку, соціально значущих справах місцевого рівня, адже в умовах здійснення справедливого управління довіра населення до інституту місцевого самоврядування зростає.

Наступна група параметрів складена за показником громадської участі у справах місцевої значущості. Ці параметри визначають рівень громадської підтримки провадженої органами місцевого самоврядування політики, засвідчують наявність або відсутність довіри населення до державних закладів та установ, а також можливості впливу громадян на місцеву політику та судочинство. Рівень громадської участі опосередковано визначає міру фактичної підзвітності органів місцевого самоврядування громаді. Право та реальна можливість кожного громадянина брати участь у місцевому самоврядуванні, у вирішенні питань місцевого значення закріплено Конституцією України. Це основа демократії. Кожен член громади має право впливати на якість життя через участь у прийнятті рішень на місцевому рівні. Оцінювання цього параметра допомагає громадянам поліпшити якість життя шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення, з одного боку, а з іншого – підвищує відповідність місцевого самоврядування запитам і потребам громадян. Тому підзвітність тісно корелюється із прозорістю місцевого управління.

Офіційна публікація суспільно значущої інформації – звітів, інформації про тендери, стан виконання місцевого бюджету тощо, – її повнота, об'єктивність, доступність і своєчасність появи на відповідному сайті органу місцевого самоврядування свідчить про прозорість його діяльності. Така прозорість виявляється також у наявності відповідного зворотного зв'язку між органами місцевого самоврядування та громадянами, адже практика демократичного врядування, започаткованого та розвинутого у провідних країнах світу, має значний інструментарій його забезпечення: електронні приймальні; офіційний блоггінг; виклад суспільно значущої інформації у соціальних мережах; онлайн-консультації з громадянами. Наявність зворотного зв'язку з громадою позитивно характеризує місцеве самоврядування як сучасний, репрезентативний орган влади.

Наступний показник оцінювання місцевого самоврядування – якість місцевого управління. Оцінювання органів місцевого самоврядування більшою чи меншою мірою пов'язано з визначенням рівня якості їхньої роботи. Останній складається із широкої кількості показників, найсуттєвішими з яких виступають сфери охорони здоров'я, дошкільна, середня та вища освіта. Як зазначають представники Ради Європи, "будь-яка оцінка діяльності установ пов'язана із вимірюванням глибини її якості" [4]. Тому критерії якості відрізняються за напрямами проведення оцінювання.

Останнім параметром оцінювання місцевого самоврядування є показник громадської безпеки. Громадська безпека є складним за своєю сутністю та змістом поняттям, яке охоплює безліч складових елементів. На нашу думку, найбільш вагомими у становленні громадянського суспільства та його прогресивного розвитку, є ті, що наведено у табл. 1. Проте, з наведеного комплексу складових елементів показника громадської безпеки слід виділити громадську згуртованість. Зокрема, на думку британського дослідника Д. Стенлі, "громадська згуртованість є тривалим процесом розвитку суспільства з єдиними цінностями, єдиними завданнями і рівними можливостями на основі відчуття надії, довіри і взаємності" [6]. Проведений науковцем аналіз "мережі соціальної згуртованості" довів, що цей індикатор є одним із найбільш показових щодо належного управління.

Опитування проводиться у вигляді анкетування (табл. 2). Показники оцінюються опитуваними за п'ятибальною шкалою: від оцінки "вкрай низький рівень" до оцінки "високий рівень". Після збору цих показників органи місцевого самоврядування повинні завантажити отримані дані у відповідну базу даних, побудовану на веб-технологіях. Результати показників перетворюються програмним забезпеченням у рівні належного управління від 1 до 5. Найвищий рівень – 5, найнижчий – 1, контрольний – 3. Далі система обробляє вхідні дані та видає табличні й графічні звіти з метою інформування, аналізу та менеджменту якості роботи місцевого самоврядування.

Основні суб'єкти або зацікавлені сторони проведення цього анкетування – обрані чиновники та посадові особи органу місцевого самоврядування. За результатами оцінювання зацікавлені сторони матимуть краще розуміння власних сильних і слабких сторін у наданні послуг та виконанні посадових обов'язків. Дані й інформація, застосовувані для визначення пріоритетних сфер, у яких необхідно покращити роботу, також дають цим суб'єктам змогу планувати і виконувати відповідні стратегії та плани дій для громадян, щоб більше відповідати вимогам репрезентативності.

Таблиця 2

Оцінювання репрезентативності місцевого самоврядування як фактора становлення громадянського суспільства*

№ з/п	Група показників	Оцінка				
		"1" (вкрай низький рівень)	**"2"** (низький рівень)	**"3"** (задовільний рівень)	**"4"** (належний рівень)	**"5"** (високий рівень)
I. Ефективність						
1	Доходи місцевого бюджету на душу населення					
2	Рівень соціалізації бюджетних витрат (рівень профінансованості соціальних статей видатків місцевого бюджету)					
3	Заходи щодо зменшення недоїмки місцевого бюджету					
4	Наявність чіткого бачення органами місцевого самоврядування перспектив місцевого розвитку					
5	Оцінювання діяльності виборних посадових осіб					
6	Обґрунтованість рішень					
7	Зниження бюрократії					
II. Справедливість						
8	Місцеве ціноутворення					
9	Стимули для ведення бізнесу					
10	Боротьба з корупцією в органах місцевого самоврядування					
11	Реалізація правосуддя					
12	Задоволення якістю публічних послуг					
13	Впевненість населення у майбутньому					
14	Реалізація права громадянина на використання рідної мови					
15	Демократія					
III. Громадська участь						
16	Явка громадян на місцеві вибори					
17	Громадський діалог і консультації з громадськістю в процесі прийняття рішень					
18	Розвиток і діяльність місцевих громадських інститутів (ЗМІ, партій)					
19	Політична культура та політична обізнаність громадян					
20	Частота проведення соціальних опитувань					
21	Ступінь громадської підтримки проваджуваної політики					
22	Довіра населення до державних установ					
23	Можливість впливу громадян на місцеву політику та судочинство					
IV. Підзвітність органів місцевого самоврядування громаді						
24	Офіційна публікація звітів, інформації про тендери, стан виконання місцевого бюджету					
25	Доступність інформації про роботу органів місцевого самоврядування					
26	Інформативність сайта обласної державної адміністрації й обласної ради					
27	Зворотний зв'язок між органами місцевого самоврядування та громадянами					
28	Механізм розгляду органами місцевого самоврядування звернень громадян					
VI. Якість місцевого управління						
29	Якість послуг з охорони здоров'я					
30	Достатня кількість та якісна діяльність дошкільних навчальних закладів					
31	Рівень загальної середньої освіти та її доступність					
32	Доступність вищої освіти та її рівень					
33	Забезпечення можливостей для розвитку особистості					
34	Міра впливу діяльності органів місцевого самоврядування на добробут домогосподарств					

Продовження табл. 2

№ з/п	Група показників	Оцінка				
		"1" (вкрай низький рівень)	**"2"** (низький рівень)	**"3"** (задовільний рівень)	**"4"** (належний рівень)	**"5"** (високий рівень)
VI. Громадська безпека						
35	Безпека землекористування					
36	Облаштування вулиць та дворів					
37	Каналізація та водовідведення					
38	Охорона здоров'я населення					
39	Оперативність реагування на скарги громадян					
40	Рівень злочинності					
41	Простота механізму доступу громадян до правосуддя					
42	Реалізація права на соціальний захист					
43	Стан навколишнього природного середовища					
44	Пожежна безпека					
45	Довіра до органів влади та місцевого самоврядування, громадська згуртованість					
Середня оцінка за чотирма групами показників						

*Примітка. Складено автором на основі [2; 4–6].

Інформація, що поступає з анкет, оброблялася і групувалася за вищезазначеними показниками залежно від кількості респондентів, які відповідали на запитання, та за рівнями відповідей на "високий", "належний", "середній", "низький" та "вкрай низький" рівні (до 20% – вкрай низький; 21–40% – низький; 41–60% – середній; 61–80% – належний; 81–100% – високий рівень).

Як видно з анкети, основні показники оцінювання свідчать про належне місцеве самоврядування, проте слабкою стороною є показник громадської участі (оцінка "3"). Добра оцінка ("4") характеризує орган місцевого самоврядування як такий, що виконує свої функції й обов'язки на належному рівні. Добрі показники громадської безпеки, якості місцевого управління та підзвітності громаді свідчать про достатній, належний рівень його репрезентативності, тобто здатності бути реальним виразником інтересів громади. За результатами оцінювання можна скласти графічну діаграму, що спростить сприйняття отриманої інформації (див. рис.).

На рисунку подано пелюсткову діаграму, на якій зображено розподіл значень (оцінок) за шістьома показниками. П'ять із шести показників перевищують середній рівень (оцінка "3"), що свідчить про належний рівень роботи органу місцевого самоврядування та його належну репрезентативність. Остання відображується у висловленій довірі громади (зокрема, "ступінь громадської підтримки проваджуваної політики", "громадська згуртованість", "забезпечення можливостей для розвитку особистості", "впевненість населення у майбутньому" – оцінка "4") до органу місцевого самоврядування.

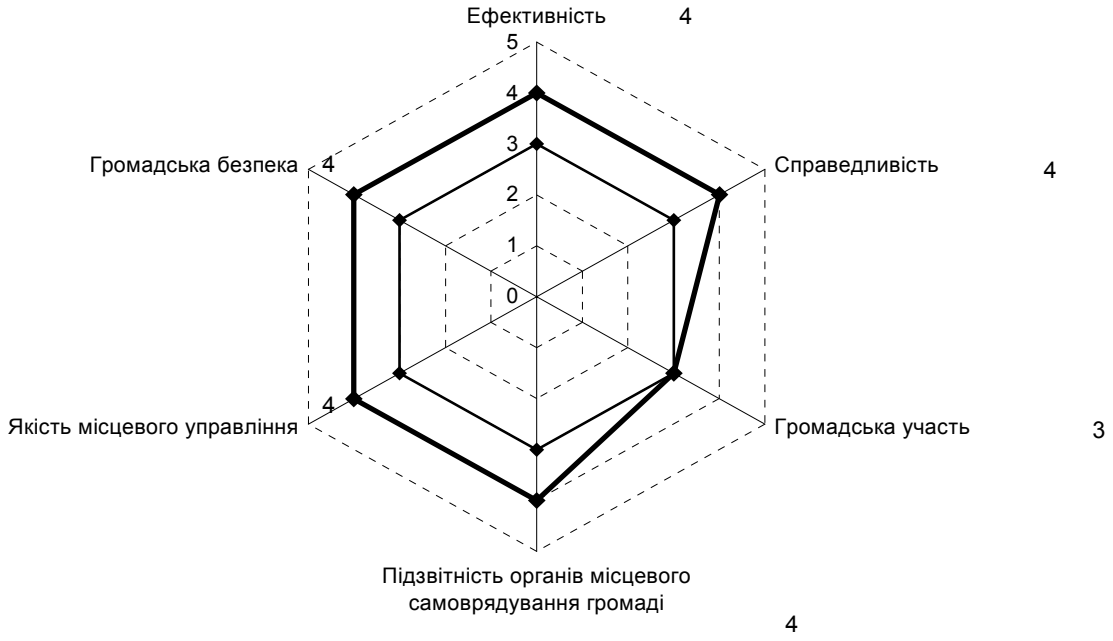

Рис. Приклад результату оцінювання репрезентативності місцевого самоврядування як фактора становлення громадянського суспільства

Таким чином, застосування наведеної методики сприятиме: забезпеченню відповідного соціального ефекту у вигляді зменшення політичної невизначеності; формуванню чітких, прозорих, відкритих механізмів розробки і реалізації державної політики та державного управління, а також їх контролю; збільшенню внеску суспільства в нарощуванні потенціалу держави; зменшенню ризиків і зайвих, неефективних трансакцій між основними акторами державної політики та державного управління [3].

IV. Висновки

Підхід до оцінювання місцевого самоврядування як фактора становлення і розвитку громадянського суспільства у сучасній Україні передбачає визначення рівня його репрезентативності. Ця характеристика виступає сьогодні однією із засадничих умов належного врядування.

За таким підходом, показники оцінювання репрезентативності місцевого самоврядування як фактора становлення громадянського суспільства групуються за параметрами ефективності місцевого самоврядування, його справедливості, забезпечення громадської участі, підзвітності громаді, якості, створення умов громадської безпеки. Визначено, що ефективність є однією з найважливіших характеристик діяльності органів місцевого самоврядування, яка відображає не лише суб'єктивне ставлення окремого громадянина до інституту місцевого самоврядування, а й реальний стан соціально-економічного розвитку території.

Запропонована система оцінювання дає змогу основним зацікавленим групам – органам місцевого самоврядування та громадянам – отримувати інформацію щодо забезпечення належного рівня місцевого управління, що сприяє підвищенню якості роботи органів місцевого самоврядування, з одного боку, та зростанню громадської активності у здійсненні місцевого управління – з іншого.

Список використаної літератури

1. Афонін Е.А. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / Е.А. Афонін, Л.В. Гонюкова, Р.В. Войтович. – К., 2005. – 250 с.
2. Уайлд А. Руководство для пользователей по измерению местного управления [Электронный ресурс] / А. Уайлд, Ш. Наранг, М. Лаберже, Л. Моретто. – Центр ПРООН по вопросам управления в Осло. – Режим доступа: http://europeandcis.undp.org/cd/show/68567553-F203-1EE9-B0F61CC5775E3F9E.
3. Шара Л. Кращій досвід громадських слухань в Україні / Л. Шара. – К. : Європа XXI, 2002. – 100 с.
4. Concerted development of social cohesion indicators: Methodological guide [Електронний ресурс] / Edited by Council of Europe Publishing, Strasbourg, Cedex. – 2005. – Режим доступу: http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/GUIDE_EN.pdf.
5. Soos G. The indicators of local democratic governance project: concepts and hypotheses [Електронний ресурс] / G. Soos. – Budapest, Hungary. – 2001. – Режим доступу: http://lgi.osi.hu/publications/2001/22/IOLDG.PDF.
6. Stanley D. Holding the centre: what we know about social cohesion : Strategic Research and Analysis and the Social Cohesion Network [Електронний ресурс] / D. Stanley. – Режим доступу: www.socialcohesion.eu.

Стаття надійшла до редакції 25.02.2013.

Сергеева Е.Р. Моделирование системы оценивания местного самоуправления как фактора становления гражданского общества в Украине

В статье предложен подход к моделированию системы оценивания местного самоуправления. Акцентировано внимание на репрезентативной природе местного самоуправления как фактора становления гражданского общества. Сформирована система параметров оценивания местного самоуправления с точки зрения его репрезентативности, которые сгруппированы по основным показателям.

Ключевые слова: *местное самоуправление, репрезентативность, система оценивания местного самоуправления, гражданское общество, анкета оценивания, показатели влияния, параметры оценивания.*

Sergeieva H. System modeling of the evaluation of local self government as a factor of the civil society development in Ukraine

The article shows the approach to modeling of local self government evaluation system. The accent is made on the representational nature of local self government as a factor of the civil society founding. The parametric system of representative local self government evaluation is formed. The parameters of given system are grouped by main indicators.

Key words: *local self government, representation, local self government evaluation system, civil society, questionnaire of evaluation, indicators of influence, evaluation parameters.*

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 338.24

Т.Ю. Коваленко
здобувач
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ САНАТОРНО-КУРОРТНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІТЕЙ В УКРАЇНІ: АКТУАЛЬНІСТЬ ПРОБЛЕМИ В УМОВАХ МЕДИЧНОЇ РЕФОРМИ

У статті розглянуто актуальні питання у сфері державного регулювання санаторно-курортного забезпечення дітей в Україні, зокрема, в умовах реалізації медичної реформи. Обґрунтовано актуальність цієї проблеми як окремого напряму державно-управлінської діяльності.

Ключові слова: *органи державної влади, соціальна проблема, державне регулювання, санаторно-курортне забезпечення, діти.*

І. Вступ

Після проголошення незалежності Україна досить тривалий час перебувала у складних соціально-економічних умовах, спричинених формуванням засад ринкового господарювання. Масштабна перебудова соціально-політичних та економічних умов після 1991 р. визначили необхідність створення в українській державі нових організаційних структур управління в усіх сферах життєдіяльності з одночасним реформуванням відносин у сфері державного управління [5]. Однак чи не єдиною сферою, яка довгий час не зазнавала суттєвих організаційних змін, залишалась сфера охорони здоров'я. Проголошені Конституцією України принципи організації охорони здоров'я на практиці мали, переважно, декларативний характер. Це виявлялось у низькій якості медичних послуг для населення, нерівному доступі до послуг сфери охорони здоров'я та надвисоких особистих фінансових витратах населення під час одержання медичних послуг.

Згодом, обраний Україною курс євроінтеграційних змін поставив на порядок денний питання нагальної перебудови галузі охорони здоров'я. Завдяки цьому система охорони здоров'я стала флагманом реалізації Програми економічних реформ на 2010–2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава".

Впевнений поступ української держави в напрямі поглиблення завдань реформування, раніше визначених низкою законодавчих та нормативно-правових актів, на сьогодні є очевидним і незаперечним як для спеціалістів медичної сфери, так і фахівців у галузі державного управління [1; 8; 9]. Зокрема, для суспільного обговорення на порядок денний можна винести питання фінансового, матеріально-технічного та нормативно-правового забезпечення, функціонування та розвитку системи державного управління санаторно-курортним забезпеченням, які виникли ще на початку становлення української держави, але й сьогодні, у період масштабного реформування галузі охорони здоров'я, потребують подальшого теоретико-методологічного осмислення й наукового обґрунтування. Мова йде, насамперед, про теоретико-методологічний супровід державно-управлінської діяльності із реформування системи санаторно-курортного забезпечення дітей, яка до цього часу ще не набула статусу пріоритетного напряму організаційних змін у сфері охорони здоров'я.

Аналіз наукових досліджень та публікацій, у яких започатковано розв'язання цієї проблеми, свідчить, що питання державного регулювання у сфері санаторно-курортного обслуговування дітей набувають дедалі більшої актуалізації, адже в Україні майже 2/3 закладів санаторного типу функціонують з метою задоволення лікувально-профілактичних потреб саме дитячого контингенту (табл.).

Таблиця

Контингент хворих у всіх діючих санаторіях обласного та міського підпорядкування у 2012 р. (сфера управління МОЗ України)

Адміністративні території	Надійшло хворих	У тому числі			
		дорослих		дітей	
		абс.	%	абс.	%
Україна	120 515	24 943	20,70	95 572	79,30

© Коваленко Т.Ю., 2013

На важливості дослідження проблем державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення, особливо в умовах переходу до ринкових відносин господарювання, наголошувалось у наукових публікаціях А.І. Амоші, Л.А. Голика, П.В. Гудзя, Ю.В. Деркача, В.В. Єжова, О.О. Любіцева, В.К. Мамутова, М.І. Мацоли, П.І. Надолішнього, Н.Р. Нижник, Я.Ф. Радиша, І.В. Рожкової, О.В. Соловйовой, О.С. Шаптали та ін. Проте поза межами наукових розробок залишаються проблемні питання санаторно-курортного забезпечення, що ідентифікувалися з початком реалізації в Україні медичної реформи. Існування проблеми наукового обґрунтування державного регулювання у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей набувають особливої актуалізації у період реалізації галузевого реформування через остаточну невизначеність змісту теоретико-методологічних засад державного управління цією сферою на системному принципі. Такий підхід сприятиме забезпеченню широкого доступу дітей із малозабезпечених верств населення до комплексного проходження всіх етапів лікування та медичної реабілітації, насамперед, у лікувально-профілактичних закладах державної та комунальної форми власності. Тематика здійснення такого дослідження узгоджується з основними напрямами адміністративної реформи України та реформи сфери охорони здоров'я, головною метою якої є поліпшення здоров'я населення, забезпечення рівного й справедливого доступу всіх громадян до медичних послуг належної якості [7].

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати проблемний сегмент формування та реалізації державної політики України щодо санаторно-курортного забезпечення дітей в умовах реалізації медичної реформи.

III. Результати

У вітчизняній санаторно-курортній галузі впродовж багатьох років закріпилась тенденція до зменшення кількості оздоровчих і санаторно-курортних закладів. Так, сьогодні в Україні працює 520 санаторіїв і пансіонатів з лікуванням (у 2005 р. їх було 524, а в 2001 р. – 555), лише 277 санаторіїв-профілакторіїв (а рік тому майже 300) [4]. Аналогічна ситуація склалася і з будинками відпочинку, турбазами, дитячими оздоровчими установами. На сьогодні санаторно-курортна галузь України не має єдиної структури і розосереджена між різними міністерствами, відомствами, акціонерними товариствами, громадськими організаціями та іншими керівними структурами. У зв'язку із цим розвиток санаторного напряму як окремої складової системи реабілітаційної медицини в нашій державі відбувається безсистемно та відокремлено.

В умовах ринку стримувальними факторами розвитку санаторно-курортної галузі є низький рівень добробуту більшості населення, застаріла нормативно-правова база, нерозвинутість інформаційного забезпечення, відсутність соціальних механізмів впливу на розвиток цієї галузі. Разом із тим, головним спрямовувальним вектором тут виступають лише бізнес-інтереси та можливості засновників санаторних закладів. У сучасній системі охорони здоров'я, яка є регульованим середовищем, держава повинна контролювати доступність послуг лікарів та здійснювати заходи щодо ефективності профілактики захворювань, гарантуючи всім громадянам визначений обсяг медичної допомоги.

Однак, незалежно від відомчої належності й організаційно-правової форми, санаторно-курортна галузь являє собою єдиний комплекс, який потребує організаційно-методичного забезпечення і державного управління.

Якщо за часів СРСР існувала тільки державна форма власності в усіх структурних складових сфери санаторно-курортного забезпечення, то в умовах ринкових відносин тут уже налічується декілька різновидів форм власності, що дає змогу класифікувати санаторно-курортні заклади на декілька груп. До першої групи належать некомерційні лікувально-профілактичні заклади з державною та комунальною формою власності, які функціонують за принципом "стаціонарного лікування". За функціональним призначення заклади цієї групи надають, переважно, медичні й обмежений перелік інших послуг.

Другу групу становлять санаторно-курортні заклади відомчого підпорядкування, які функціонують, переважно, у вигляді оздоровчих центрів. За організаційною формою – це готельні комплекси з розвинутою лікувально-діагностичною базою. Крім того, характерним для закладів цієї групи є існування високорозвинутої системи надання супутніх послуг (дієтичне харчування, організація дозвілля та відпочинку, високий рівень побуту, екскурсійне обслуговування тощо).

Третю групу закладів становлять комерційні підприємства різних організаційно-правових форм. Частина з них продовжує функціонувати за принципами медичних установ, залучаючи для санаторно-курортного лікування кошти фондів підприємств і організацій, а також особисті кошти громадян чи кошти Фонду соціального страхування.

Таким чином, процеси, що відбуваються сьогодні в санаторно-курортній галузі, можна назвати переходом від безкоштовної пільгової медицини до медицини, котра функціонує на комерційній основі та потребує реформування.

Санаторно-курортна галузь традиційно в усьому світі розглядається як складова частина сфери туризму, і є однією з найбільш високоприбуткових галузей сучасної світової економіки. Так, на сферу туризму припадає до 11% світового валового національного продукту (ВНП), 7% – світових інвестицій, кожне 16 робоче місце, 11% – світових споживчих витрат, 5% – усіх податкових надходжень [3]. Однак, думки вітчизняних і зарубіжних дослідників стосовно цього питання не можна назвати однозначними. Так, представники одного наукового підходу вважають, що санаторій – це логічне завершення (продовження) лікування в оточенні різноманітних приємних складових (природа, клімат, правильний режим, відпочинок, дієтичне харчування, екскурсії тощо). На думку Б.Н. Семенова, власне санаторне лікування більш приємне і комфортне, адже здатне викликати позитивні емоції навіть за наявності можливого погіршення самопочуття пацієнта, що пояснюється періодом адаптації, бальнеореакцією організму та іншими факторами впливу.

Дещо іншу точку зору висловлюють російські дослідники І.П. Бобровницька, І.Б. Петрунь, А.М. Разумов, Е.Р. Яшина. Вони вважають, що орієнтація менеджменту санаторно-курортних закладів виключно на контингент хворих людей як на основну цільову аудиторії відсікає від відпочинку на вітчизняних курортах багато потенційних зарубіжних клієнтів, які за класифікацією ВОЗ є “практично здоровими людьми”. Такий підхід, насамперед, піддає сегрегації таку численну вікову групу, як діти та молодь. Прихильники такого підходу стверджують, що значну роль у розвитку санаторно-курортної галузі як усієї країни, так і окремого регіону, може відіграти додаток до традиційних медичних послуг, пропонованих санаторними закладами, широкого комплексу сучасних діагностичних і лікувально-профілактичних послуг у поєднанні з побутовими послугами, організацією харчування та дозвілля. Так, соціологічні опитування відпочиваючих підтвердило ймовірність зменшення попиту до медичної складової в структурі оздоровчих заходів. Для основної частини респондентів метою поїздки є відпочинок, і лише 25% опитаних відзначають пріоритетність санаторно-курортного лікування. Тоді як лише п’ять років тому аналогічні опитування виявили домінування медичної складової. Тобто на сьогодні зафіксована зміна пріоритетів у структурі санаторно-курортного лікування [3].

Ще однією тенденцією, характерною для сучасного етапу розвитку системи санаторно-курортного забезпечення, є надання більш коротких, порівняно з традиційними термінами, курсів санаторно-курортного лікування. На сьогодні все більша частка хворих, керуючись економічними міркуваннями, проходить санаторно-курортне лікування за скороченими термінами (від 10 до 14 днів). Санаторно-курортні заклади, враховуючи запити споживачів, змушені реалізовувати свої послуги частково, у кожному конкретному випадку розробляючи такий комплекс, який відповідав би вимогам клієнтів. Між тим, незважаючи на всі проблеми в санаторно-курортній сфері, відзначимо наявність у нашій країні потужного потенціалу розвитку цієї галузі (різні кліматичні зони, цінні рекреаційні ресурси, багатство природного світу, історико-культурна спадщина країни тощо) і необхідність дотримання державою контрольного впливу та державного регулювання у цій сфері.

Наступною тенденцією сьогодення, характерною для вітчизняної санаторно-курортної галузі, слід назвати неузгодженість нормативно-правової бази, внаслідок чого окремі процеси реформування цієї галузі дотепер перебувають на початковій стадії. Це призводить до скорочення бюджетного фінансування соціальних програм, скасування пільг і дотацій на дитяче оздоровлення й відпочинок, неналежне врахування специфіки дитячого оздоровлення в бюджетному, податковому, інвестиційному, фінансово-кредитному законодавстві. Активне реформування системи охорони здоров’я створює необхідні умови для розробки актуальних нормативно-правових актів, які б стали основою для удосконалення діяльності дитячих санаторно-курортних закладів. Адже інвестиції в людину, розширення її потенціалу набувають стратегічного значення, а соціальний капітал, як відомо, є фундаментом економічного й політичного розвитку держави.

На наш погляд, насамперед, слід удосконалити понятійно-категоріальний апарат державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення, тому що доволі широкий синонімічний ряд, наявний у чинному українському законодавстві, спричиняє негативне підґрунтя для неоднозначного тлумачення нормативно-правових норм державного управління цією сферою. Так, на сьогодні у відомчих наказах Міністерства охорони здоров’я України та різних законах, що регулюють діяльність санаторно-курортної галузі, зустрічається поряд із традиційними поняттями “санаторне лікування”, “санаторне оздоровлення”, дещо нові поняття – “медична реабілітація”, “відновне лікування” та “санаторна допомога”. Не вніс ясності у цьому питанні й нещодавно прийнятий Закон України “Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров’я”. У ньому, зокрема, визначається, що медична реабілітація – це відновне лікування, котре надається пацієнтам в амбулаторних або стаціонарних умовах і включає систему медичних та інших заходів, спрямова-

них на відновлення порушених чи втрачених функцій організму особи, на виявлення й активізацію компенсаторних можливостей організму з метою створення умов для повернення особи до нормальної життєдіяльності, на профілактику ускладнень та рецидивів захворювання [6]. Тобто, вітчизняний законодавець тлумачить медичну реабілітацію та відновне лікування як тотожні поняття. Дещо інший погляд мають вітчизняні дослідники В.П. Мегедь, Я.Ф. Радиш, О.М. Соколова, І.П. Чорний, наголошуючи на необхідності комплексного підходу при здійсненні реабілітаційних заходів, що не обмежується виключно лікувальними програмами [11]. Сучасний тлумачний словник також пояснює поняття "медична реабілітація" як комплекс медичних, педагогічних, професійних засобів, спрямованих на відновлення (або компенсацію) порушених функцій організму і працездатності хворих та інвалідів [2]. Водночас, згідно з європейськими підходами, реабілітаційна допомога передбачає здійснення виключно післялікарняної медичної допомоги та реабілітації у стаціонарних закладах сестринського догляду *(nursing homes)* чи закладах проміжного типу *(half-way houses)* [10]. Зважаючи на те, що санаторій – це заклад охорони здоров'я, котрий забезпечує надання громадянам послуг лікувального, профілактичного та реабілітаційного характеру з використанням природних лікувальних ресурсів, діяльність таких закладів набуває закономірного переходу із площини сфери охорони здоров'я до сфери інтегрованих соціальних послуг. Сформульована гіпотеза, звичайно, потребує здійснення більш ґрунтовних досліджень.

IV. Висновки

Таким чином, дослідження проблемного сегмента формування та реалізації державної політики України щодо санаторно-курортного забезпечення дітей в умовах реалізації медичної реформи є актуальним напрямом наукових досліджень й галузі науки "Державне управління". Методологія вивчення цієї проблеми у майбутньому передбачає здійснення аналітичної роботи у таких напрямах: формулювання державно-управлінської проблеми як такої, що на сьогодні є невирішеною; встановлення просторово-часових меж цієї проблеми; з'ясування типу, характеру проблеми, її основних системних характеристик (структури, зв'язків, функцій тощо); установлення закономірностей розвитку проблеми, її наслідків; з'ясування принципових можливостей щодо її вирішення; визначення необхідних ресурсів для її розв'язання; розроблення управлінських технологій її вирішення і власне розв'язання проблеми.

Список використаної літератури

1. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи : монографія / В.М. Алексєєв, О.Ф. Андрійко, О.М. Бабич, Н.Т. Гончарук, Н.В. Гудима, Н.К. Дніпренко ; Секретаріат КМУ. – Д. : Моноліт, 2009. – 383 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2004. – 1440 с.
3. Ветитнев А.М. Маркетинг некоммерческих санаториев / А.М. Ветитнев, Е.В. Цирюта // Маркетинг в России и за рубежом. – 2006. – № 2 (52). – С. 108–115.
4. Гаман П.І. Державне регулювання розвитку рекреаційної сфери Карпатського регіону України : дис. на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління : спец. 25.00.02 / П.І. Гаман ; Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України. – К., 2009. – 36 с.
5. Нариси історії державної служби в Україні / [О.Г. Аркуша, Є.І. Бородін, С.В. Віднянський та ін.] ; ГУДС ; Ін-т історії НАН України. – К. : Ніка-центр, 2008. – 536 с.
6. Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги : Закон України від 07.07.2011 р. № 3611 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon.rada.gov.ua.
7. Програма економічних реформ України на 2010–2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http: // www.president.gov.ua.
8. Про невідкладні заходи щодо реформування системи охорони здоров'я населення : Указ Президента України від 06.12.2005 р. № 1694/2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon.rada.gov.ua.
9. Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві : Закон України від 07.07.2011 р. № 3612 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http: // www.rada.gov.ua.
10. Солоненко І.М. Управління організаційними змінами у сфері охорони здоров'я : монографія / І.М. Солоненко, І.В. Рожкова. – К. : Фенікс, 2008. – 276 с.
11. Радиш Я.Ф. Механізми державного регулювання санаторно-курортного лікування та медичної реабілітації військовослужбовців в Україні: генезис і тенденції розвитку (вступ до проблеми) / Я.Ф. Радиш, В.П. Мегедь, О.М. Соколова, І.П. Чорний // Держава і регіони. Серія: Державне управління. – 2012. – № 1. – С. 69–76.

Стаття надійшла до редакції 26.02.2013.

Коваленко Т.Ю. Государственное регулирование санаторно-курортного обеспечения детей в Украине: актуальность проблемы в условиях медицинской реформы

В статье рассматриваются актуальные вопросы в сфере государственного регулирования санаторно-курортного обеспечения детей в Украине, в частности, в условиях реализации медицинской реформы. Обосновывается актуальность этой проблемы как отдельного направления государственно-управленческой деятельности.

Ключевые слова: *органы государственной власти, социальная проблема, государственное регулирование, санаторно-курортное обеспечение, дети.*

Коваленко Т.Ю. Государственное регулирование санаторно-курортного обеспечения детей в Украине: актуальность проблемы в условиях медицинской реформы

Public administration actual problems in sphere of government regulation of children sanatorium-and-spa support in Ukraine, particularly under medical reform realization are considered. This problem urgency as a separate direction of state-administrative activity is substantiated.

Key words: *state authorities, social problem, government regulation, sanatorium-and-spa support, children.*

УДК 614.2

С.О. Линник

кандидат наук з державного управління
Директор державної установи "Український інститут стратегічних доліджень МОЗ України", м. Київ

ПРІОРИТЕТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ МІЖНАРОДНИХ СТРАТЕГІЙ У СФЕРІ БОРОТЬБИ З ВІЛ/СНІД

У статті проаналізовано вплив міжнародних стратегій щодо боротьби з ВІЛ/СНІД на діяльність вітчизняної системи охорони здоров'я. Висвітлено сутність і особливості реалізації зазначених міжнародних стратегій в Україні. Показано еволюцію формування державної політики боротьби з ВІЛ/СНІД в Україні. Обґрунтовано необхідність запровадження нових підходів до організацій послуг з лікування, догляду та підтримки ВІЛ-інфікованих, якісних змін у роботі медичних закладів, неурядових організацій і громадських об'єднань за фінансової підтримки Глобального Фонду боротьби з ВІЛ/СНІДом, туберкульозом та малярією.

Ключові слова: *стратегія, ВООЗ, епідемія ВІЛ/СНІД, Цілі тисячоліття, Глобальний Фонд.*

I. Вступ

Епідемія ВІЛ-інфекції в Україні є однією з найтяжчих серед країн Східної Європи та Співдружності Незалежних Держав. Сучасний стан розвитку епідемічного процесу ВІЛ-інфекції в країні характеризується широким розповсюдженням ВІЛ серед різних контингентів населення, передусім серед осіб, які належать до груп високого ризику інфікування; нерівномірним поширенням ВІЛ-інфекції на різних територіях України; зміною домінуючих шляхів передачі ВІЛ; переважним ураженням осіб працездатного віку [3; 4; 13].

За період 1987–2011 рр. в Україні офіційно зареєстровано 202 787 випадків ВІЛ-інфекції серед громадян України, зокрема 46 300 випадків захворювання на СНІД та 24 626 випадків смерті від захворювань, зумовлених СНІДом [1; 2].

Масштаби епідемії ВІЛ-інфекції поступово зростають. Починаючи з 1999 р., кількість уперше зареєстрованих випадків ВІЛ-інфекції щороку постійно збільшується. У 2011 році в країні офіційно зареєстровано 21 177 нових випадків ВІЛ-інфекції (46,2 на 100 тис. населення) – це найвищий показник за весь період спостереження за ВІЛ-інфекцією в Україні з 1987 р. [14; 15].

У межах окремих регіонів епідемія концентрується у містах – 77,1% офіційно зареєстрованих випадків ВІЛ-інфекції в 2011 р. було відзначено саме серед міського населення, водночас частка вперше зареєстрованих випадків ВІЛ-інфекції серед сільського населення дуже повільно, але збільшується (з 2007 до 2011 рр.: 21,8; 21,0; 21,0; 23,5; 22,9% відповідно).

У статево-віковій структурі нових випадків ВІЛ-інфекції переважають особи віком 25–49 років, частка яких поступово зростає (з 2007 до 2011 рр.: 62,8; 62,5; 63,8; 64,8; 66,3% відповідно), та чоловіки, питома вага яких має тенденцію до зменшення (з 2007 до 2011 рр.: 56,2; 55,4; 55,1; 56,4; 54,5% відповідно) [11].

Останніми роками в масштабах усього світу зростає рівень уваги до епідемії ВІЛ/СНІДу, пріоритетності дій у цій сфері. Цю проблематику висвітлюють у своїх працях провідні вчені: Г.Л. Апанасенко, Т.С. Грузева, Ю.В. Єрмолова, Ю.І. Кундієв, В.Ф. Москаленко,А.М. Нагорна, А.М. Сердюк, В.П. Широбоков.

Роки зусиль у подоланні епідемії ВІЛ-інфекції, зокрема серед найвразливіших груп населення, забезпечили в Україні сталу тенденцію щодо стабілізації епідемічної ситуації та зниження показників інфікування. Проте на сьогодні гостро стоїть питання необхідності формування державної політики у сфері охорони здоров'я з урахуванням положень міжнародних стратегій у сфері боротьби з ВІЛ/СНІД, що повинно надати можливість запровадити сучасні підходи до організації послуг із профілактики, лікування, догляду та підтримки хворих на ВІЛ/СНІД в Україні.

II. Постановка завдання

Мета статті – визначити напрями подальшого вдосконалення формування державної політики у сфері охорони здоров'я населення України в контексті реалізації міжнародних стратегій у сфері боротьби з ВІЛ/СНІД.

III. Результати

На початку 2011 р. Президент України підписав зміни до Закону України "Про запобігання захворюванню на СНІД та соціальний захист населення", ухвалені Верховною Радою наприкінці грудня 2010 р. Зокрема, згідно з оновленим Законом, *"держава*

© Линник С.О., 2013

гарантує забезпечення запобігання поширенню ВІЛ-інфекції за допомогою програм зменшення шкоди, що, серед іншого, передбачають використання замісної підтримувальної терапії для осіб, які страждають на наркотичну залежність, та створення умов для заміни використаних ін'єкційних голок і шприців на стерильні з подальшою їх утилізацією" [7–10].

Таким чином, програми зменшення поширення ВІЛ-інфекції набули підтримки на рівні закону України, а впровадження замісної підтримувальної терапії регламентовано двома законами України. До того ж нова редакція закону нарешті ліквідувала проблему щодо доступності добровільного консультування та тестування на ВІЛ для неповнолітніх осіб віком від 14 років (за їх власною згодою), а також усунуто ряд інших дискримінаційних обмежень [5; 6].

Запобігання поширенню ВІЛ/СНІДу в Україні впроваджується на засадах триєдиних принципів, проголошених ЮНЕЙДС:

– єдина стратегія (Загальнодержавна програма з протидії ВІЛ/СНІДу на 2009–2013 роки);
– єдиний координаційний орган (Національна рада з питань протидії туберкульозу та ВІЛ/СНІД, далі – Національна рада);
– єдина система моніторингу й оцінювання (Національна система МІО).

Україна має національну стратегію щодо подолання ВІЛ/СНІДу, яка затверджена на законодавчому рівні, є обов'язковою для виконання усіма гілками державної влади та стосується як усього суспільства, так і кожного громадянина зокрема. Діяльність у цьому напрямі здійснюється державою у тісній співпраці з громадськими та міжнародними організаціями на національному та регіональному рівнях, щороку збільшується державне фінансування необхідних заходів.

Стратегія боротьби з ВІЛ/СНІД є одним із пріоритетів державної політики у сфері охорони здоров'я та соціального розвитку в Україні. Уряд України взяв на себе ряд стратегічних зобов'язань і спільно з міжнародними та неурядовими організаціями докладає багато зусиль для їх виконання і подолання епідемії ВІЛ-інфекції в країні [12].

Завдання тисячоліття, що спрямовані на подолання епідемії ВІЛ-інфекції до 2015 р.:

– знизити рівень передачі ВІЛ статевим шляхом у 2 рази;
– знизити рівень передачі ВІЛ унаслідок споживання ін'єкційних наркотиків у 2 рази;
– виключити передачу ВІЛ від матері до дитини і суттєво знизити материнську смертність від СНІДУ;
– надати антиретровірусне лікування 15 млн осіб, які живуть з ВІЛ;
– знизити кількість смертей від туберкульозу серед осіб, які живуть з ВІЛ, на 50%.

Пріоритетними заходами у напрямі подолання епідемії ВІЛ-інфекції в Україні держава визнає активізацію профілактики ВІЛ/СНІДу; забезпечення лікуванням хворих на ВІЛ/СНІД; дотримання прав людей, які живуть із ВІЛ, та формування толерантного ставлення до них у суспільстві. У цьому напрямі вжито конкретні заходи шляхом прийняття Закону України "Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ", який набув чинності у січні 2011 р. Цей Закон забезпечить відповідний баланс між правами людини й інтересами громадського здоров'я, цілісного та повноцінного практичного запровадження стратегії зменшення шкоди; розбудови публічно-приватного партнерства, необхідного для формування ефективної відповіді на загрозу поширення ВІЛ.

Президент України В.Ф. Янукович та Уряд України приділяли серйозну увагу протидії епідемії ВІЛ/СНІДу в Україні. Суттєвим досягненням стало прийняття Верховною Радою України 23.12.2010 р. нової редакції Закону України "Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ", який скасував ряд дискримінаційних положень попереднього Закону, визнав роль замісної підтримувальної терапії як одного з основних заходів профілактики ВІЛ серед споживачів ін'єкційних наркотиків, упорядкував деякі дефініції тощо.

Завдяки спільним зусиллям державного і громадського секторів та за участі міжнародних організацій отримана суттєва фінансова допомога з боку Глобального Фонду боротьби з ВІЛ/СНІД, туберкульозом і малярією (далі – ГФ) за 10 раундом – понад 300 млн дол. США на 2012–2016 рр., що дадуть змогу підтримати програми профілактики ВІЛ серед найбільш уразливих груп населення, зміцнити систему охорони здоров'я та надання лікування, догляду та підтримки людям, які живуть із ВІЛ/СНІД.

Протягом останніх семи років упровадження грантів ГФ систематично стикається з перепонами, зумовленими певними відмінностями національного законодавства від процедур ГФ та міжнародної практики використання грантів. Зокрема кошти, які є благодійною допомогою для України, оподатковуються, а на проведення процедур із визнання товарів, котрі придбані за кошти ГФ, гуманітарною допомогою витрачалось багато часу, що ставило під загрозу своєчасність проведення закупівель відповідно до нагальних потреб. Міністерством охорони здоров'я розроблено, а Кабінетом Міністрів України подано до Верховної Ради України проект Закону "Про внесення змін до Подат-

кового кодексу України щодо оподаткування операцій, пов'язаних з використанням грантів Глобального фонду боротьби із СНІДом, туберкульозом та малярією в Україні", згідно з яким кошти ГФ, котрі виділяються на боротьбу з ВІЛ/СНІД, в Україні не оподатковуватимуться, а процедури, пов'язані з митним оформленням товарів, будуть максимально спрощені.

У зв'язку із критичною ситуацією, що склалася навколо програм замісної терапії у 2010 р., та невиконанням завдань Загальнодержавної програми забезпечення профілактики ВІЛ-інфекції, лікування, догляду та підтримки ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД на 2009–2013 роки й програми ГФ, громадські та міжнародні організації висловили велику стурбованість станом справ і звернулись до керівництва країни з проханням вжити невідкладних заходів. Питання було розглянуто на рівні Прем'єр-міністра України і надано відповідні доручення органам центральної виконавчої влади щодо забезпечення розширення програм замісної терапії, впровадження рідких форм препаратів, вивчення передового міжнародного досвіду та покращення координації діяльності державних органів, громадянського суспільства та міжнародних організацій.

Особливою прикметою минулих двох років стало міцне лідерство, адвокація та професійна спроможність неурядових організацій зробити суттєвий внесок у національну відповідь на епідемію ВІЛ-інфекції в Україні. Всеукраїнська мережа людей, які живуть із ВІЛ, Міжнародний благодійний фонд "Міжнародний Альянс з ВІЛ/СНІД в Україні", а також їхні місцеві осередки і партнери продемонстрували здатність ефективно впроваджувати комплексні програми з ВІЛ/СНІД. Визнанням цього потенціалу стало рішення ГФ надати Україні грант у рамках 10 раунду, у впровадженні якого Альянс та Всеукраїнська мережа ЛЖВ, як основні кореципієнти, відіграватимуть значну роль.

Зовнішня оцінка національних заходів з протидії СНІДу, проведена ЮНЕЙДС у 2009 р., показала, що Загальнодержавна програма з протидії ВІЛ/СНІД на 2009–2013 роки не вказує, як саме держава забезпечуватиме сталість і вдосконалення програм профілактики, догляду та підтримки після завершення зовнішнього донорського фінансування. Систематичне недофінансування Загальнодержавної програми профілактики та боротьби зі СНІДом на 2009–2013 роки було основною перешкодою у широкомасштабному доступі до лікування антиретровірусною терапією (АРВ-терапією) в Україні.

Крім вищезазначеного, у 2012 р. стався переломний момент – Загальнодержавну програму в частині забезпечення АРВ-терапією було профінансовано з Державного бюджету майже на 100%. Завдяки збільшенню обсягів фінансування, 42 тис. пацієнтів зможуть отримати життєво необхідне лікування, що нівелює чергу на отримання терапії. Кількість пацієнтів, які планують отримувати лікування, зростає вдвічі порівняно з 2011 р. Розширення лікування призводить до децентралізації надання медичних послуг ВІЛ-позитивним особам, що, у свою чергу, вимагатиме нарощування потенціалу медичних закладів первинної ланки, спеціалізованих медичних закладів (тубдиспансери, інфекційні лікарні) та недержавних надавачів соціальних послуг.

Представники громадськості є також ключовими партнерами у розробці та впровадженні важливих компонентів чинної Загальнодержавної програми забезпечення профілактики ВІЛ-інфекції, лікування, догляду та підтримки ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД на 2009–2013 роки. Понад 150 організацій громадянського сектору є основними надавачами послуг з профілактики, догляду та підтримки у зв'язку з ВІЛ/СНІД на місцевому рівні.

Стратегія адвокаційного, комунікаційного та соціально-мобілізаційного супроводу протидії епідемії ВІЛ/СНІДу в Україні на 2013–2017 роки (далі – Стратегія АКСМ) розроблена як інструмент консолідації зусиль інституцій громадянського суспільства для реалізації комплексу соціально-економічних та медичних заходів, спрямованих, зокрема, на забезпечення доступу до соціальних і медичних послуг ВІЛ-позитивним людям і представникам вразливих груп, своєчаснє (раннє) виявлення та профілактику. Необхідність її розробки та впровадження зумовлена потребою реалізації системного підходу до подолання епідемії ВІЛ/СНІДу в Україні, створення сприятливих умов для забезпечення протиепідемічних заходів у рамках національних програм і програм, що здійснюються за рахунок міжнародних донорів.

Компонент АКСМ є невід'ємною складовою стратегії ВООЗ і передбачає ініціювання та впровадження необхідних змін у:

– реалізації державної політики з контролю над епідемією ВІЛ/СНІДу, нормативному забезпеченні діагностики, лікування, догляду та підтримки хворих (***адвокація***);
– знаннях, ставленні та поведінці різних груп населення для покращення виявлення, діагностики та лікування ВІЛ-інфекції (***комунікація***);
– об'єднанні та координації зусиль і ресурсів громадськості, забезпеченні міжсекторальної взаємодії всіх зацікавлених сторін для протидії епідемії ВІЛ-інфекції (***соціальна мобілізація***).

На глобальному рівні підходи до протидії епідемії ВІЛ-інфекції визначаються місією:

досягнення мети "нуль", що передбачає світ, у якому буде нуль нових випадків ВІЛ-інфекції, нуль дискримінації та нуль смертей унаслідок СНІД.

У 2011 році для досягнення визначеної мети Спеціальною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй з ВІЛ/СНІДу в Політичній Декларації було визначено конкретні цілі та підходи: зменшення рівня інфікування статевим шляхом, профілактика інфекції серед споживачів наркотиків, викорінення випадків ВІЛ-інфікування серед дітей, доступ до лікування 15 млн осіб, запобігання смертності від туберкульозу, ліквідація дефіциту ресурсів, викорінення стигми та дискримінації, гендерної нерівності, скасування обмежень на поїздки, посилення інтеграції програм із ВІЛ.

Керівництво Об'єднаної програми ООН з ВІЛ/СНІДу для досягнення амбітних цілей закликає до застосування нових інтегрованих підходів, що забезпечать революційні підходи до програм профілактики та суттєвого спрощення лікування, догляду та підтримки ЛЖВ.

Глобальний фонд по боротьбі з ВІЛ/СНІДом, туберкульозом і малярією приймає нову стратегічну основу розвитку на 2012–2016 рр. – "Інвестування з метою впливу", – основним цільовим показником якої на 2016 р. визначає 7,3 млн осіб, що отримують АРТ.

У рамках розробки Україною заявки на 10 раунд ГФ були наведені об'єднані ключові рекомендації комплексного зовнішнього оцінювання національних заходів з протидії СНІДу в Україні (січень 2009 р.), Міжнародної зовнішньої оцінки з профілактики ВІЛ серед груп ризику за фінансування ГФСТМ, наданими компанією APMG (жовтень 2009 р.), дослідження досвіду мобілізації та розвитку потенційних спільнот, уразливих до ВІЛ, у рамках проекту "САНРАЙЗ" (2006–2007 рр.), Місії ВООЗ, USAID та Європейської комісії з оцінки системи державних закупівель й оцінки USAID у контексті програми PEPFAR:

1. Інтенсифікувати програми та стратегії профілактики ВІЛ для того, щоб вони мали вплив на епідемію.

2. Розширити лікування та догляд за пацієнтами з розвинутою ВІЛ-інфекцією (лікування як профілактика – підвищення взаємозалежності профілактики і лікування).

3. Запровадити національну систему управління закупівлями та постачанням товарів і послуг у зв'язку з ВІЛ/СНІД із метою задоволення потреб та економії коштів.

4. Запровадити план розвитку людських ресурсів у зв'язку з ВІЛ із метою забезпечення наявних і майбутніх потреб щодо надання послуг.

5. Забезпечити застосування законів України, що захищають права людини, щодо представників груп найвищого ризику та людей, які живуть з ВІЛ, з метою зниження рівнів стигми та дискримінації, а також для того, щоб послуги були доступними, дружніми до користувача і викликали довіру клієнтів.

6. Посилити загальну систему управління й контролю в урядовому секторі та міжсекторну координацію з метою ефективного державного управління і стратегічного керівництва.

Відповідно до спільної ініціативи ЮНЕЙДС та ВООЗ "Лікування 2.0", яка розпочалась у червні 2010 р., основними пріоритетами визначено такі:

– оптимізація схем лікування;
– забезпечення спрощення засобів діагностики та моніторингу в місцях проведення лікування;
– зменшення витрат;
– адаптація надання послуг;
– мобілізація спільнот.

Ця ініціатива за два роки сприяла інноваціям у сферах отримання більш дешевих препаратів і засобів діагностування, інтегроване та децентралізоване надання послуг у зв'язку з ВІЛ, дала спільнотам змогу більш активно брати участь у адвокатуванні широкого доступу до лікування ВІЛ-інфікованих.

IV. Висновки

Державна політика щодо боротьби з ВІЛ/СНІД повинна мати такі пріоритети:

– забезпечення масштабної первинної профілактики ВІЛ-інфекції серед населення шляхом проведення якісних інформаційно-просвітницьких кампаній з активним залученням ЗМІ;
– забезпечення проведення серед молоді спеціальної просвітницької роботи щодо запобігання ВІЛ/СНІДу, пропаганди та впровадження здорового способу життя, особливо у сільській місцевості, віддалених районах і малих містах;
– посилення профілактичних заходів, спрямованих на представників уразливих верств населення, у тому числі споживачів ін'єкційних наркотиків, бездоглядних, дітей груп ризику (діти-сироти; діти вулиці; неповнолітні, які утримуються в закладах Державної кримінально-виконавчої служби України й у спеціалізованих закладах; діти та підлітки із сімей, котрі перебувають у складних життєвих обставинах), неповнолітніх осіб, які звільнені з місць позбавлення волі, працівників комерційного сексу, чоловіків, що мають секс із чоловіками, мігрантів та ін.;
– реалізація програми профілактики ВІЛ-інфекції на робочих місцях, передусім серед медичних працівників, співробітників силових міністерств та відомств, із широким залученням органів само-

врядування, роботодавців, професійних спілок, представників бізнесу;
- посилення заходів щодо вдосконалення служби крові та безпеки донорства;
- удосконалення заходів щодо запобігання передачі ВІЛ від матері до дитини та системи моніторингу;
- забезпечення консультування та безкоштовного тестування на ВІЛ для загального населення і представників уразливих груп;
- розширення доступу до безперервної антиретровірусної терапії;
- розширення програми замісної підтримувальної терапії та реабілітаційних програм для споживачів ін'єкційних наркотиків, передусім ВІЛ-інфікованих;
- забезпечення надання ВІЛ-інфікованим якісного медичного супроводу, лікування опортуністичних інфекцій, супутніх захворювань, ускладнень та організації паліативної допомоги;
- забезпечення належного догляду та підтримки ураженим особам шляхом надання пакета соціальних послуг;
- удосконалення діяльності та розвиток мережі спеціалізованих служб і закладів для надання соціальних послуг ВІЛ-інфікованим дітям, молоді та членам їхніх сімей;
- удосконалення законодавчого забезпечення боротьби із соціально небезпечними хворобами;
- створення єдиної системи моніторингу протидії ВІЛ/СНІДу й оцінювання ефективності заходів на національному та регіональному рівнях;
- затвердження стандартів надання соціальних послуг уразливим верствам населення, у тому числі споживачам ін'єкційних наркотиків, бездоглядним, дітям груп ризику (діти-сироти; діти вулиці; неповнолітні, які утримуються у закладах Державної кримінально-виконавчої служби та у спеціалізованих закладах; діти та підлітки із сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах);
- упровадження механізмів залучення громадських і благодійних організацій до надання соціальних послуг;
- удосконалення матеріально-технічної бази й кадрового забезпечення шляхом зміцнення наявної спеціалізованої інфраструктури та поступового впровадження децентралізації медичних послуг;
- створення умов для випуску антиретровірусних препаратів вітчизняного виробництва;
- забезпечення наукового супроводу для отримання науково обґрунтованого аналізу та підвищення ефективності цієї програми;
- упровадження на до- та післядипломному рівнях освіти заходів з підготовки фахівців та спеціалістів з питань ВІЛ/СНІДу.

Перспективи подальших досліджень полягають у вдосконаленні інституційного механізму боротьби з ВІЛ/СНІДом в Україні.

Список використаної літератури

1. 1 грудня – Всесвітній день боротьби зі СНІДом [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://news.liga.net/ukr/info/NUS09073.html.
2. 30 лет эпидемии СПИДа: страны на перепутье [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.unaids.org/ru.
3. ООН: в Украине степень распространенности ВИЧ/СПИД – 1,1% населения [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.rbc.ua/rus/top/show/oon-v-ukraine-stepen-rasprostranennosti-vich-spid-1-1-24112010153800.
4. ООН: Темпы распространения ВИЧ-инфекции снизились [Электронный ресурс] // Зеркало недели. – 2010. – 23 ноября. – Режим доступа: http://news.zn.ua/HEALTH/oon_tempy_rasprostraneniya_vich-infektsii_snizilis-69769.html.
5. Про внесення змін до Закону "Про запобігання захворюванню на синдром набутого імунодефіциту (СНІД) та соціальний захист населення" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://galinfo.com.ua/news/80494.html.
6. Про запобігання захворюванню на синдром набутого імунодефіциту (СНІД) та соціальний захист населення : Закон України від 12 грудня 1991 р. № 1972-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 11. – Ст. 152.
7 Про затвердження Загальнодержавної програми забезпечення профілактики ВІЛ-інфекції, лікування, догляду та підтримки ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД на 2009–2013 роки : Закон України від 19.02.2009 р. № 1026-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua.
8. Про затвердження Плану заходів з виконання Загальнодержавної програми забезпечення профілактики ВІЛ-інфекції, лікування, догляду та підтримки ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД на 2009–2013 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.06.2009 р. № 452 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua.
9. Про захист населення від інфекційних хвороб : Закон України від 06.04.2000 р. № 1645-III [Електронний ресурс] // ВВР. – 2000. – № 29. – С. 228; (із змінами, внесеними згідно із Законами від 05.06.2003 р. № 913-IV) ВВР. – 2003. – № 38. – С. 321; (із змінами, внесеними згідно із

Законами від 09.02.2006 р. № 3421-IV) // ВВР. – 2006. – № 22. – С. 199; (із змінами, внесеними згідно із Законами від 13.03.2007 р. № 723-V) // ВВР. – 2007. – № 22. – С. 294. – Режим доступу: http://www.gain.com.ua/node/578.
10. Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ : Закон України від 23.12.2010 р. № 2861-VI // ВВР. – 2011. – № 30. – С. 274.
11. СНІД та цілі розвитку тисячоліття: аналіз стану виконання поставлених завдань [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://stop-aids.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=513:2010-10-05-10-15-15.
12. СНІД [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0% 9D%D0%86%D0%94.
13. Стислий огляд стану епідемії ВІЛ-інфекції/СНІДу в Україні на 01.01.2010 р. / МОЗ України, Укр. центр профілактики і боротьби зі СНІД, ДУ “Інститут епідеміології та інфекційних хвороб ім. Л.В. Громашевського НАМН України”, Центральна санітарно-епідеміологічна станція МОЗ України // ВІЛ-інфекція в Україні : [інформ. бюл.]. – 2010. – № 33. – С. 5.
14. Communicable Diseases of Public Health Significance [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cdc.gov/ncpdcid/dgmq/index-new-sites.html#communicable.
15. Global report: Unaids report on the global AIDS epidemic 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.unaids.org/documents/20101123_GlobalReport_em.pdf.

Стаття надійшла до редакції 26.02.2013.

Линник С.А. Приоритеты государственной политики в сфере здравоохранения Украины по реализации международных стратегий в сфере борьбы с ВИЧ/СПИД

В статье проанализировано влияние международных стратегий по борьбе с ВИЧ/СПИД на деятельность отечественной системы здравоохранения. Освещены сущность и особенности реализации указанных международных стратегий в Украине. Показана эволюция формирования государственной политики борьбы с ВИЧ/СПИД в Украине. Обоснована необходимость внедрения новых подходов в организации услуг по лечению, уходу и поддержке ВИЧ-инфицированных, качественных изменений в работе медицинских учреждений, неправительственных организаций и общественных объединений при финансовой поддержке Глобального Фонда борьбы с ВИЧ/СПИД, туберкулезом и малярией.

Ключевые слова: *стратегия, ВОЗ, эпидемия ВИЧ/СПИД, Цели тысячелетия, Глобальный Фонд.*

Linnik S. Priorities of state policy of health of Ukraine on the implementation of international strategies in the fight against HIV/AIDS

The article analyzes the impact of international strategies to combat HIV/AIDS activities of the national health system. Deals with the nature and characteristics of these international strategies in Ukraine. The evolution of the formation of public policy on HIV/AIDS in Ukraine. The necessity of new approaches to the organization of treatment, care and support to HIV-positive, qualitative changes in the medical institutions, non-governmental organizations and associations supported by the Global Fund to Fight HIV/AIDS, Tuberculosis and Malaria.

Key words: *strategy, WHO, HIV/AIDS, Millennium Goals, the Global Fund.*

УДК 614.2(477):658.2

О.А. Скрипник
кандидат наук державного управління
заступник начальника управління охорони здоров'я Кіровоградської облдержадміністрації

СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНА ПЕРЕБУДОВА ЯК ІНСТРУМЕНТ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

У статті розглянуто питання теоретико-методичного обґрунтування впровадження структурно-функціональних змін у систему державного управління (ДУ) у сфері охорони здоров'я (ОЗ) в Україні шляхом багаторівневої структуризації державно-управлінської діяльності за основними її напрямами, формами й етапами розробки і реалізації, враховуючи недостатню комплексність наукових досліджень системних аспектів державно-управлінської діяльності у сфері ОЗ України, моделей її розвитку, причин і факторів, що детермінують рівень і структуру здоров'я суспільства.

Ключові слова: *державно-управлінська діяльність, сфера охорони здоров'я, структурно-функціональний підхід, теоретико-методологічні засади.*

І. Вступ

Існують значні труднощі у формуванні методик процесів, особливо перехідних і кризових, при чому динаміка суспільних процесів вимагає також подальшого вдосконалення методології державного управління. Як правило, методологічною основою наукових досліджень стає системний підхід, застосування якого дає можливість виявити основні тенденції, закономірності розвитку та взаємозв'язки ДУ в певних сферах діяльності та державно-суспільних відносин. Теоретико-методологічною основою впровадження структурно-функціональних змін у медичній галузі є структурно-функціональний підхід, який дає змогу дослідити діалектику структури та функцій системи ДУ в сфері охорони здоров'я і провести відповідну структуризацію на різних рівнях за основними напрямами та формами державно-управлінської діяльності згідно з етапами реалізації державно-управлінських рішень.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – теоретико-методологічно обґрунтувати впровадження структурно-функціональних підходів до трансформації державного управління у сфері охорони здоров'я в Україні через багаторівневу структуризацію державно-управлінської діяльності за основними її напрямами та формами, відповідно до етапів реалізації державно-управлінських рішень.

ІІІ. Результати

Розглядаючи ДУ в сфері ОЗ в Україні як складну соціальну систему, обговорюється створення комплексу впровадження відповідних структурно-функціональних змін, де на всіх етапах його будівництва буде здійснюватися підтримка в напрямі розробки, виробництва й реалізації відповідних державно-управлінських рішень.

Системний підхід передбачає дотримання основних законів системи державного управління галуззю охорони здоров'я, як цілісної системи, а саме: композиції, пропорційності, зважання на "вузьке місце", онтогенезу, стійкості, інформованості, інтеграції, що спрямовують систему на високий рівень організації й дають змогу одержати синергетичний ефект. Синергетика за своєю природою методологічна, адже за її допомогою можуть бути встановлені загальні закони самоорганізації й еволюції систем; на основі цих знань можна побудувати результативні моделі та найбільш імовірні прогнози стосовно процесів розвитку тих чи інших об'єктів. Саме тому останнім часом соціосинергетичні підходи в дослідженнях з державного управління все частіше застосовують вітчизняні науковці [1–3].

Управління такою складною соціальною системою, як система державного управління ОЗ ґрунтується на певних принципах – основних вихідних положеннях теорії, правил поведінки суб'єкта управління, які необхідно застосовувати скоординовано, у взаємозв'язку один з одним: системності, комплексності, об'єктивності, суспільної підпорядкованості, безперервності, плановості, неповторної сукупності характеристик і випереджального стану управління.

Систему державного управління у сфері охорони здоров'я необхідно будувати на основі об'єднання принципів централізації (зверху) і децентралізації (знизу), тому на основі цих принципів необхідно вирішувати загальні питання системи, спрямовані на реалізацію основної мети цієї системи – задоволення потреб населення в доступній і якісній медичній допомозі. Тут необхідно

© Скрипник О.А., 2013

виділити ще три основні принципи, відповідно до яких буде реалізовуватися ця головна мета. Це принципи доцільності (обґрунтованість проведення державно-управлінської діяльності), пріоритетності (виділення першочергових напрямів державно-управлінської діяльності) й адресності (спрямування соціальних гарантій на певні напрями діяльності аж до конкретного пацієнта).

Не можна здійснювати односторонній розвиток окремих напрямів у системі охорони здоров'я. Це спричинить занепад інших, не менш важливих напрямів. Систему треба розвивати в цілому, так, щоб усі напрями розвивалися комплексно, природно, адже одні напрями будуть розвиватися швидше, інші повільніше, але розвиток одних за рахунок занепаду інших неприпустимий. Це порушить цілісність системи і призведе до диспропорцій, які обов'язково негативно позначаться на показниках якості [1; 5].

На сьогодні перед українською системою ОЗ поставлено максимально конкретне завдання: при жорстких ресурсних обмеженнях створити якісно нову систему, спроможну забезпечити доступну і якісну МД для всіх громадян. Основна вимога – це керованість перетворень, а процес повинен здійснюватися в режимі поетапного їх упровадження. В основу закладається принципово новий тип суспільних відносин у системі ДУ ОЗ. Її елементами стають замовник і виконавець. І перший замовник – це держава.

Державне замовлення у медичній сфері має включати:

– гарантований державою рівень безоплатної медичної допомоги (забезпечується державним замовленням, яке Уряд України передає на МОЗ України та на рівень обласних державних адміністрацій);
– національні медичні програми, призначені для екстраординарних випадків (масові захворювання, екологічні катастрофи тощо), реалізація яких передбачає фінансування окремою статтею з державного бюджету (рівень профільних міністерств України);
– цільові державні програми, спрямовані на вирішення завдань медичної науки й освіти, наприклад, з онкології, цукрового діабету, профілактики артеріальної гіпертензії тощо (рівень МОЗ України).

Використовуючи системний і структурно-функціональний підходи до проведення відповідних змін у галузі ОЗ визначено складові, що підлягають вирішенню:

– гарантоване державою фінансування витрат до замовлення послуг;
– багатоукладність джерел фінансування, формування адресних фінансових потоків, забезпечивши державний контроль їх витрат;
– наявність різноманітних організаційних та функціональних форм як управлінської діяльності, так і надання медичної допомоги;
– функціональний розподіл рівнів організації лікувального процесу.

Усі ці елементи можна прослідкувати в розробленій системі державного управління у сфері охорони здоров'я в Україні зі структуризацією державно-управлінської діяльності на різних рівнях з проведенням аналізу діяльності системи ОЗ із використанням методології, що враховує, крім інших, соціальні, політичні та психологічні чинники. Ґрунтуючись на цьому підході, ми подамо відповідну інституційну структуру двома основними рівнями: формальні інститути (законодавчо-нормативна база, стратегія галузі ОЗ) і неформальні інститути (людський, інтелектуальний, інституційний, соціальний капітали та традиції, моральні цінності, організаційна культура). Складність проведення будь-яких інституційних змін закладено саме в неформальних інститутах, які є інертними. На відміну від законів і положень, які приймаються за революційним типом інституційних змін (за допомогою втручання держави, де мова йде про зміну формальних інститутів), неформальні правила змінюються поступово, тобто еволюційним шляхом [4].

Основою побудови системи впровадження структурно-функціональних змін державного управління у сфері охорони здоров'я в Україні є структуризація розробки, прийняття та реалізації державно-управлінських рішень з рівня центральних органів державної влади, регіональних органів виконавчої влади та МС і структурних елементів системи охорони здоров'я (рівень медичних закладів), виділення державно-управлінських рішень в окремий клас за основними напрямами державно-управлінської діяльності (державотворення, розроблення й реалізація державної політики) та її формами (нормативно-правовою, організаційно-розпорядчою та програмно-цільовою), причому форми реалізації розроблені залежно від їх напрямів реалізації [5].

На рівні органів державної влади нормативно-правова форма реалізації державно-управлінських рішень передбачає, відповідно до цілепокладання, прийняття законодавчо-нормативних актів щодо проведення структурно-функціональних перетворень у галузі ОЗ і правового забезпечення діяльності системи охорони здоров'я. Залежно від відповідного законодавчо-нормативного забезпечення визначаються та реалізуються відповідні функції державно-управлінської діяльності.

Організаційно-розпорядчою формою визначається державно-управлінська діяльність, що гарантує забезпечення соціальної

справедливості та права громадян на одержання МД в умовах трансформації соціально-економічних відносин; збереження і зміцнення здоров'я населення; поліпшення медико-демографічної ситуації; створення "єдиного медичного простору"; забезпечення багатоканального фінансування ОЗ та платоспроможності населення; розробку стратегії розвитку ОЗ і забезпечення адекватного контролю діяльності галузі ОЗ; формування здорового способу життя. На відміну від нормативно-правової форми, до висвітлення організаційно-розпорядчої форми розробки, прийняття та реалізації державно-управлінських рішень, крім цілепокладання, визначення та реалізації функцій, проводиться подальший внутрішній поділ на побудову структури органів державної влади.

Програмно-цільова форма державно-управлінської діяльності в запропонованій системі передбачає визначення пріоритетів в ОЗ; проведення переоснащення галузі; запровадження сучасних медичних технологій та опрацювання їх стандартів; сприяння інвестиціям у сферу ОЗ; збільшення фінансування медичних програм; раціональне використання ресурсів ОЗ.

Методологічна й інформаційно-технологічна форми подані у контексті вдосконалення методів управління галуззю на державному та регіональному рівнях, розробки механізмів договірної оплати медичних послуг; запровадження закупівлі медичних послуг за критерієм ціна/якість; забезпечення проведення ліцензування суб'єктів медичної діяльності незалежно від форми власності; взяття стратегічного курсу на формування підготовленого управлінського апарату, з акцентом на формування системи управління перетвореннями в охороні здоров'я; створення сучасної системи інформаційного забезпечення охорони здоров'я на підставі широкого використання комп'ютерної техніки, уніфікації методів та засобів інформації, розвитку інформаційних мереж, удосконалення медико-статистичної служби.

На рівнях регіональних органів виконавчої й представницької влади та регіональних органів місцевого самоврядування система визначає функції публічного управління шляхом цілепокладання, визначення та реалізації функцій. Правова, організаційно-розпорядча (адміністративна), економічна та соціально-психологічна форми державно-управлінської діяльності реалізуються шляхом забезпечення правових засад функціонування галузі ОЗ на регіональному рівні; виконання власних і делегованих повноважень щодо організації відповідних напрямів в ОЗ; забезпечення оптимізації функцій у правовому полі держави щодо проведення організаційних, структурних, функціональних перетворень у підпорядкованій системі ОЗ; забезпечення в регіоні підвищення якості адміністративних послуг; створення системи економічного зростання щодо прогнозування, планування та реалізації діяльності галузі ОЗ відповідно до нормативно визначених положень; забезпечення безпечних і здорових умов праці, проживання, навчання, відпочинку, які відповідають фізіологічним особливостям та виключають вплив несприятливих факторів тощо [5].

Рівень медичних закладів система описує шляхом визначення та реалізації функцій. Такий формат передбачає забезпечення ефективної організації та функціонування діагностично-лікувального процесу відповідно до рівнів надання МД і затверджених стандартів; реалізацію курсу на формування підготовленого управлінського апарату, з акцентом на формування системи управління перетвореннями в охороні здоров'я; реалізацію прав пацієнтів на доступну і рівноправну медичну допомогу, її безпеку й ефективність, гідне ставлення до себе з боку медичного й обслуговуючого персоналу; проведення санітарно-просвітньої діяльності [5].

IV. Висновки

Визначений розподіл, що здійснено за допомогою запропонованої системи впровадження структурно-функціональних змін у державному управлінні ОЗ, дає змогу виокремити й розглядати державно-управлінські рішення в контексті реалізації основних складових стратегічного управління, а саме: концептуалізації цілей, нормативно-правового, організаційного й координаційно-планового проектування, досягнення їх балансу та забезпечення синхронного розвитку, а також систематизувати й спрямувати дослідження таких рішень на вирішення найбільш актуальних проблем їх формування, сконцентрувати увагу на їх розгляді як засобу цілепокладання й розвитку держави, реагування на запити й потреби суспільства.

Основою запропонованої системи впровадження структурно-функціональних змін є її універсальний характер, що дає змогу органам державної влади та місцевого самоврядування використовувати її в практичній діяльності, зокрема, у галузі освіти та науки, культури тощо.

На сьогодні науковці, діяльність яких спрямована на розробку оптимальних трансформаційних процесів у державному управлінні ОЗ в Україні, ще не дійшли спільного рішення щодо принципового бачення вирішення цього завдання. Проте, досліджений, відпрацьований і запропонований варіант розвитку подій має законодавче підґрунтя, системне обґрунтування та відповідні перспективи. Він поданий з урахуванням проведення відповідних змін на всіх рівнях: державному, регіональному, локальному.

Список використаної літератури

1. Карамишев Д.В. Стратегічне управління інноваційними процесами в системі охорони здоров'я: державні механізми : моногр. / Д.В. Карамишев. – Х. : Видавництво ХарРІ НАДУ "Магістр", 2006. – 304 с.
2. Карамишев Д.В. Системний підхід як напрям методології управління соціальними системами (на прикладі управління системою охорони здоров'я) / Д.В. Карамишев, Я.Ф. Радиш // Вісник НАДУ. – 2006. – № 1. – С. 58–64.
3. Лещенко В.В. Основи теорії загальних систем : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. : в 4т. / В.В. Лещенко. – М., 1977. – Т. 3. – С. 3–9.
4. Радиш Я.Ф. Державне управління охороною здоров'я в Україні: генезис, проблеми та шляхи реформування : моногр. / Я.Ф. Радиш. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 360 с.
5. Скрипник О.А. Трансформація державного управління у сфері охорони здоров'я в Україні: структурно-функціональний підхід : дисерт. наукове дослідження / О.А. Скрипник. – ДРІДУ НАДУ, 2011. – 182 с.

Стаття надійшла до редакції 10.12.2012.

Скрипник А.А. Структурно-функциональные изменения как инструмент усовершенствования системы государственного управления в сфере здравоохранения Украины

В статье рассмотрен вопрос теоретико-методического обоснования внедрения структурно-функциональных изменений в систему государственного управления сферой здравоохранения Украины путём многоуровневой структуризации государственно-управленческой деятельности по основным её направлениям, формам и этапам разработки и реализации, принимая в расчёт недостаточную комплексность научных разработок системных аспектов государственно-управленческой деятельности в сфере здравоохранения Украины, моделей её развития, причин и факторов, что детерминируют уровень и структуру здоровья общества.

Ключевые слова: *государственно-управленческая деятельность, сфера здравоохранения, структурно-функциональный подход, теоретико-методологические основы.*

Skrypnyk A. The structural-functional changes as an instrument of improvement in the state administration system of health care sphere in Ukraine

In the article the question of theoretical-methodological foundation of introduction of structural-functional changes is considered in the system of state administration in the sphere of health care in Ukraine by multilevel structuring of state-administrative activity to basic directions, forms and design and realization times. It was complexity of scientific researches of system aspects of state-administrative activity is not provided in the sphere of health care in Ukraine, models of her development, reasons and factors that determine a level and structure of health of society.

Key words: *state-administrative activity, sphere of health care, structural-functional approach, theoretical-methodological principles.*

УДК 351.83

Н.Г. Сорокіна
кандидат наук з державного управління, доцент
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

ВПЛИВ ДЕРЖАВНОЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ НА ФОРМУВАННЯ ЦІННІСНИХ ОРІЄНТАЦІЙ СУЧАСНОЇ МОЛОДІ

У статті проаналізовано основні аспекти формування ціннісних орієнтацій сучасної молоді. Особливу увагу приділено процесам створення якісної державної молодіжної політики.
Ключові слова: *цінність, ціннісні орієнтації, молодь, державна молодіжна політика.*

I. Вступ

Сучасний розвиток українського суспільства характеризується як період трансформаційних процесів, що зумовлений пошуком власного шляху розвитку та зміни цінностей. В умовах сьогодення спостерігається роздержавлення української людини: у своєму самовиявленні вона хоче максимально відсторонитися від тих процесів у державному управлінні, які можуть контролювати її поведінку, діяльність, орієнтацію в суспільному просторі. Суспільна трансформація в сучасних умовах передбачає швидку соціальну динаміку, радикальні зміни в соціальній структурі, життєвих нормах і цінностях. Усі перераховані фактори створюють ієрархічну систему, вершину якої становлять ціннісні орієнтації.

Перспективи розвитку будь-якого суспільства цілком справедливо пов'язуються з молоддю. Але об'єктивно енергія, сила і потенціал молодого покоління здатні відігравати позитивну роль у розвитку суспільства лише за певних умов. Визначальними серед них є ставлення старших поколінь, суспільних інституцій та особливо держави до молоді, яке виявляється в державній молодіжній політиці. Особисто молодь зацікавлена в тому, щоб держава максимально сприяла її самореалізації. Актуальність статті зумовлена тим, що дослідження у сфері формування ціннісних орієнтацій сучасної молоді для науки державного управління є дуже важливим, тому що молодь – політичний потенціал країни, значна частина виборчого електорату, а також "стратегічний запас" політичної еліти України.

Дослідження проблем формування ціннісних орієнтацій молоді знайшло своє відображення у науковій літературі політологічного, філософського, соціологічного, історичного, психолого-педагогічного та іншого спрямування. Заслуговують на окрему увагу, у контексті вивчення проблем формування молодіжної політики та механізмів її реалізації, наукові праці Є. Бородіна, М. Головатого, В. Кулика, М. Пашкова, М. Перепелиці, О. Яременка та ін. Проблемами ціннісних орієнтацій, їхньою структурою та впливом на розвиток суспільства в цілому, та молоді, зокрема, займаються такі вчені, як: О. Балакірєва, О. Борусевич, В. Дзюба, О. Корх, М. Кравченко, М. Остапенко, В. Пазенок, М. Пірен, Т. Прохоренко, Ф. Філіппов, Н. Черниш та ін. Але, на наш погляд, проблемам формування ціннісних орієнтацій молоді недостатньо уваги приділено у сучасних дослідженнях саме в галузі державного управління, а розглядати ці процеси поза межами впливу на них держави не доцільно.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати основні аспекти впливу державної молодіжної політики на процеси формування ціннісних орієнтацій сучасної молоді.

III. Результати

Протягом новітнього періоду незалежності Україна пройшла шлях формування сучасної моделі державної молодіжної політики, невід'ємною складовою якої є створення умов для самореалізації молоді та формування її ціннісних орієнтацій. З метою наукового аналізу проблем формуванням ціннісних орієнтацій сучасної молоді, на наш погляд, доцільно розглянути сутність та ієрархію понять, які закладають підґрунтя дослідження. Поняття "цінності" визначаються науковцями не завжди однозначно, що призводить до ускладнень у розкриті суті відповідного фрагмента соціальної реальності. Здебільшого, це зумовлено тим, що це поняття, починаючи від філософії, є предметом вивчення різних наукових дисциплін (соціології, психології, політології та ін.). У літературі нараховують близько 100 дефініцій поняття "цінність", так само і різноманітних підходів до вивчення тих чи інших аспектів за цим науковим напрямом. Під поняттям "цінність" ми будемо розуміти особливе соціальне явище, що є найважливішим фактором, який стимулює та мотивує поведінку та вчинки індивіда, регулює його особисте і суспільне життя, й одночасно виступає як

© Сорокіна Н.Г., 2013

спосіб і результат самореалізації особистості [7, с. 385].

Оскільки система цінностей є однією з основних характеристик особистості, то, спираючись на неї, людина демонструє внутрішню готовність здійснювати ті чи інші дії з метою задоволення потреб, запитів чи інтересів, визначає спрямованість її поведінки. Цінності слід вважати індикатором того, що можна очікувати від індивіда, на досягнення яких цілей він спрямовує свої зусилля, які об'єкти для нього найбільш значущі. Інакше кажучи, вивчивши цінності, які поділяє індивід, можна встановити спрямованість інтересів, потреб, запитів особистості, її соціальну позицію та рівень духовного розвитку.

Спираючись на вищезазначене зауважимо, що цінності, відображаючись крізь призму індивідуальності, входять до структури особистості у формі особистісних цінностей, або ціннісних орієнтацій особистості, та являють собою джерело мотивації її поведінки. Ціннісні орієнтації трактують як соціальні цінності, які спрямовують діяльність, соціальну поведінку особистості та формують змістовну складову спрямованості особистості. Тобто це настанови на ті чи інші цінності, матеріальної та духовної культури суспільства [8, с. 438].

Соціалізація молоді в сучасній Україні відбувається в складних умовах, на тлі трансформації ціннісних орієнтацій, зміни умов самореалізації молоді. Сутнісною ознакою молоді є те, що молода особа перебуває у періоді життя, коли відбувається формування та становлення особистості, що є головною рисою, яка її характеризує та відрізняє від інших соціально-демографічних груп. Відповідно до вітчизняного законодавства молодь визначається віковими межами від 14 до 35 років. Загальна кількість молоді в Україні становить близько 15 млн осіб – це приблизно третина населення України [1, с. 399].

Аналіз останніх досліджень і публікацій вказує на те, що в ієрархії термінальних (ті, що зорієнтовані на тривалу життєву перспективу) цінностей сучасної молоді перше місце посідають цінності психічного та фізичного здоров'я. І це зрозуміло, оскільки в наш час здоров'я виходить на перший план, і щоб чогось досягти у житті, потрібно мати задовільний стан здоров'я. На другому місці перебуває любов, під якою молодь розуміє духовну та фізичну близькість із коханою людиною. Третє місце в ієрархії цінностей займає щасливе сімейне життя. Проте не користуються повагою такі термінальні цінності, як громадське покликання, а також продуктивне життя як максимально повне використання своїх можливостей, сил і здібностей. Це можна пояснити тим, що молодь лише готується вступити в дорослe самостійне життя, а тому орієнтація на подібні цінності стане характерною для них на наступних вікових етапах.

В ієрархічній структурі інструментальних (ті, що відбираються для досягнення цілей життя) цінностей сучасної молоді перше місце посідає життєрадісність, почуття гумору. Друге місце займає чесність, правдивість, щирість. Мова йде про щирість у стосунках, зокрема у стосунках із близькою людиною, товаришами. Таким чином, любов як життєва мета досягається за допомогою відвертості у стосунках між двома людьми. Третє місце серед інструментальних цінностей належить такій цінності, як акуратність, вміння тримати речі в порядку, досягати порядку в справах. Натомість непримиренність до недоліків в собі та в інших перебуває на останньому місці [4, с. 215].

Серед провідних чинників, що здійснюють вплив на формування ціннісних орієнтацій молодих людей, учені виділяють такі: сімейне виховання, як одну з перших і найґрунтовніших основ формування особистості; освітнє середовище, де розвиток особистості продовжується, доповнюючись новими значущими людьми. В умовах сьогодення, коли відбувається бурхливий розвиток мультимедійного простору, не говорити про його вплив на становлення особистості є недоречним. ЗМІ, у тому числі інтернет-технології, значно впливають на формування ціннісних орієнтацій молодих індивідів. Ще одним із провідних агентів сучасності, що позначаються на формуванні світогляду молоді, є група однолітків, лідерів якої копіюють, до думки яких прислухаються.

Відзначимо, що останніми роками більшість молодих людей починають переорієнтовуватися на матеріальні цінності. Їх досить сильно приваблюють гроші, заробітки, бізнес, участь в управлінських структурах. Домінантою життєвих цінностей і поведінкових пріоритетів залишається матеріальне благополуччя. Останнім часом спостерігається така тенденція: молодь в основному віддає перевагу не стільки духовним і моральним цінностям, скільки великим грошам. Корисність праці для більшості молодих людей визначається досягненнями власного економічного достатку. Така зміна ціннісних орієнтирів у молоді чітко простежується серед ще невиробленої стійкої системи своїх моральних соціокультурних настанов. Такі життєві принципи, як "краще бути чесним, але бідним" та "чиста совість важливіше ніж благополуччя", втратили актуальність і на перший план висунулися такі, як: "ти – мені, я – тобі", "успіх будь-якою ціною". У свідомості нинішньої молоді чітко виражена мотиваційна установка на власні сили в реалізації життєвих цілей та інтересів, а тут, як відомо, можливі будь-які шляхи [6].

Разом із цим можна спостерігати також і тенденцію зростання інтенсивних духовних пошуків, орієнтації на істинні цінності, що виявляється у збільшенні інтересу до світової культури, історії своєї сім'ї, народу. Ціннісні орієнтації формуються в процесі засвоєння людиною певного соціального досвіду і виявляються в її переконаннях, інтересах. Відповідно до орієнтації на певні цінності, молодих людей можна поділити на чотири типологічні групи.

1. Молоді люди, які зберегли, або віддають перевагу попереднім цінностям. Представники цієї групи (приблизно 10%) підтримують в Україні комуністичну, соціалістичну партії, входять до складу комсомольських організацій. Ця молодь схильна до протестів, пікетів, акцій непокори під керівництвом старших. Переважна більшість не підтримує шлях ринкових перетворень, і є прихильниками авторитарної свідомості та симпатизує харизматичним лідерам і вождям.

2. Ті, хто має діаметрально протилежні погляди до прихильників першої групи. Це хлопці та дівчата, які повністю відкидають цінності минулого, відстоюють ідеї тих суспільств, котрі мають розвинуту ринкову економіку та високий рівень соціального забезпечення громадян. Зокрема особисту власність на майно. За даними соціологічних досліджень, проведених серед української молоді, майже 2/3 молодих людей вважають себе прихильниками максимального збагачення кожної людини як умови створення багатого суспільства.

3. Молоді люди (їх небагато), які хоча і критикують цінності соціалістичного суспільства, але повністю їх не заперечують. Вони мають стосунок до робітничого і профспілкового руху, пропагують ідеї лібералізму. У випадку розвитку в суспільстві процесів ринкової економіки, молодь цієї групи, на думку науковців, скоріше поповнить першу групу.

4. Молоді люди, для яких характерно не просто заперечення "старого світу", а нетерпимість до будь-яких цінностей, крім своїх власних. Такий тип молоді вчені визначають як квазіреволюційний, тому що вони настільки радикальні, що не просто прагнуть розірвати свої відносини зі старим світом, а й готові зруйнувати їх. Таким людям властива нетерпимість до нагромадження [6].

Визначення механізмів упровадження державної молодіжної політики пройшло складний шлях протягом усіх років незалежності. Було прийнято ряд нормативно-правових актів, які тією чи іншою мірою стосуються формування ціннісних орієнтацій молоді. Це Закони України "Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні" (05.02.1993 р.), "Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні" (15.12.1992 р.), "Про забезпечення молоді, яка отримала вищу або професійно-технічну освіту, першим робочим місцем з наданням дотації роботодавцю" (листопад 2004 р.), Загальнодержавна програма підтримки молоді на 2004–2008 роки (листопад 2003 р.) тощо. Одним з останніх базових нормативно-правових актів молодіжного законодавства є Державна цільова соціальна програма "Молодь України" на 2009–2015 роки. Цей документ зосереджений на забезпечення формування правових, гуманітарних, економічних передумов та надання соціальних гарантій для створення системи підтримки громадянської активності молоді на шляху соціального становлення і реалізації [2].

Одним із інструментів реалізації державної молодіжної політики щодо формування ціннісних орієнтацій молоді виступає Концепція національно-патріотичного виховання [5]. Мета цієї Концепції полягає у створенні методологічних засад для системної та цілеспрямованої діяльності органів державної влади й громадськості щодо виховання молодої людини – патріота України, готового самовіддано розбудовувати її як суверенну, демократичну, правову і соціальну державу, виявляти національну гідність, знати та цивілізовано відстоювати свої громадянські права й виконувати обов'язки, сприяти громадянському миру і злагоді в суспільстві, бути конкурентоспроможним, успішно самореалізуватися в соціумі як громадянин, сім'янин, професіонал, носій української національної культури.

Основними завданнями цієї Концепції є: забезпечення сприятливих умов для самореалізації особистості в Україні відповідно до її інтересів та можливостей; виховання правової культури, поваги до Конституції України, Законів України, державної символіки; сприяння набуттю молоддю соціального досвіду, успадкування духовних і культурних надбань українського народу; формування мовної культури, оволодіння та вживання української мови як духовного коду нації; формування духовних цінностей українського патріота: почуття патріотизму, національної свідомості, любові до українського народу, його історії, Української Держави, рідної землі, родини, гордості за минуле і сучасне на прикладах героїчної історії українського народу та кращих зразків культурної спадщини тощо [5].

Отже, протягом новітнього періоду незалежності Україна пройшла шлях формування сучасної моделі державної молодіжної політики, невід'ємною складовою якої є створення умов для самореалізації молоді та формування духовних цінностей українського патріота. Здобутками цього періоду стали створення розгалуженої нормативно-

правової бази, яка регулює відносини у цій сфері та вдосконалення форм і методів підтримки молоді у цьому напрямі.

Вирішуючи економічні, соціальні, культурні проблеми молоді за допомогою державної молодіжної політики, дотримуючись громадянських і політичних прав молоді, ми таким чином формуємо у неї ціннісні орієнтації, що відповідають цілям й інтересам національної держави та всього українського суспільства. Така орієнтація молоді стимулює її безпосередню участь у державній політиці, перетворює молодь в активний політичний ресурс суспільства. Цьому сприятиме достатньо чітке формування державних пріоритетів у внутрішній і зовнішній політиці, з ясним баченням перспективи.

Підкреслимо, що молодь сьогодні має різні ціннісні орієнтації, які досить рухливі. Динаміка ціннісних орієнтацій залежить від соціально-демографічних характеристик людей, їх рівня соціалізації, зовнішніх факторів (політичних, культурних, економічних тощо). І в цій неоднозначності реалізуються різнопланові життєві позиції. Деякі досить успішно адаптувалися до ринкової економіки, завдяки чому виявилися в приватному секторі, а хтось будує кар'єру в державному секторі. Інші не можуть самовизначитися, вибрати правильний життєвий шлях. Поряд із такими якостями як підприємливість, креативність, діловитість, оперативність, життєвий оптимізм тісно вживаються грубість, байдужість, лінощі, самовпевненість.

Отже, спостерігається досить суперечлива ситуація. З одного боку, високий інтерес молоді до політичних подій та явищ у суспільстві, висока електоральна активність. З іншого – дуже низькі показники реальної політичної участі та представленості політичного ціннісного рівня в структурі свідомості сучасної молоді. По-перше, таке становище можна пояснити недосконалістю процесу політичної соціалізації в сучасних умовах, коли спостерігається відірваність молодого покоління від політичного життя країни, бракує механізмів їх реальної взаємодії. Молодь зневірена у власних силах, не відчуває достатніх можливостей для впливу на перебіг політичних подій. По-друге, можливою причиною є недовіра до сучасних органів державного управління, політичних партій, поширення стереотипу "політика – брудна справа", а тому відбувається пошук інших сфер самореалізації.

Потенційні можливості молоді мають бути використані як заради неї самої, так і для процвітання суспільства і держави в цілому. Особистісні та суспільні інтереси мають узгоджуватись для досягнення оптимальної моделі соціалізації сучасної молоді. У свою чергу подібна модель створює дієве підґрунтя активної політичної участі молоді в трансформаційних перетвореннях усіх сфер життя України. Підтвердженням значних потенційних можливостей такої соціальної активності молоді виступають існуючі форми її безпосередньої участі у суспільному житті. Це різноманітні за спрямованістю молодіжні організації та рухи, молодіжні парламенти, молодіжні аналоги керівних структур місцевого та регіонального рівня тощо. Очевидною є також молодіжна складова ряду політичних сил, включених до політичного процесу сучасної України, а також залучення молоді до різноманітних політичних і соціально протестних акцій.

Рівень ефективності участі молоді в процесі вироблення державної молодіжної політики визначається тим, наскільки молодь:

– знає, поділяє, приймає цілі та завдання державного і суспільного розвитку, пов'язує з ними свої життєві перспективи;
– володіє необхідними фізичними, особовими, освітніми, професійними якостями;
– має необхідні можливості для активної участі в розвитку країни.

При цьому необхідно враховувати, що молодь, як соціально-вікова група, володіє рядом особливостей. По-перше, через об'єктивні причини молодь відрізняє несформованість ціннісних, духовно-етичних орієнтирів і нестачу життєвого досвіду, що збільшує імовірність помилкового вибору при ухваленні відповідальних рішень. По-друге, молоді властиво неповне включення в існуючі соціально-економічні відносини. При цьому одночасно саме молодь найбільшою мірою забезпечує соціальну мобільність і є джерелом економічної ініціативи. По-третє, як і будь-яка соціальна група, молодь має власні цілі й інтереси, які не завжди збігаються із цілями та інтересами всього суспільства. По-четверте, молодь виконує особливі соціальні функції:

– успадковує досягнутий рівень розвитку суспільства і держави, забезпечує спадкоємність;
– формує в собі образ майбутнього і несе функцію соціального відтворення;
– є основою "нової" постіндустріальної економіки, розвитку її високотехнологічних галузей, а також науки та культури, слугує джерелом і базою інновацій;
– молоді люди становлять основну частину кадрового складу силових відомств, що відповідають за забезпечення правопорядку і безпеки країни в цілому [3].

IV. Висновки

Отже, проблеми, притаманні українському суспільству в період суспільно-політичних трансформацій, формують специфічні довготривалі стратегічні життєві установки та ціннісні орієнтації, і в першу чергу, це впливає на молодь. Молодь – динамічна, енергійна й критично мисляча частина сус-

пільства, яка володіє величезним соціальним і творчим потенціалом. Виходячи із цього, створення сприятливих економічних та соціальних умов для особистого зростання молодих людей, формування їх ціннісних орієнтацій, творчої активності, здібностей, навичок повинно бути основою державної молодіжної політики, центром уваги всіх соціальних інститутів суспільства.

Головний висновок полягає в тому, що наміри молодих людей та формування їх ціннісних орієнтацій певною мірою залежать від їх соціального самопочуття, емоційного стану; крім зовнішньополітичних умов, на формування індивіда впливає також побут, психологічні підвалини соціалізації людини, те, що молодь є передовою групою суспільства, яка визначає зміст і характер сьогоднішнього та завтрашнього розвитку українського суспільства. Сьогодні, поряд із вирішенням проблем соціально-економічного розвитку, необхідна нова концепція формування людських цінностей. Необхідно провести заходи законодавчого і виховного характеру, у результаті яких повинен формуватися новий механізм мотиваційних установок, який буде стимулювати включення молоді в суспільно корисну діяльність, її залучення і зацікавленість суспільно значущими проблемами.

Список використаної літератури

1. Бородін Є.І. Історія формування державної молодіжної політики в Україні (1991–2004рр.) : монографія / Є.І. Бородін. – Д. : Герда, 2006. – 472 с.
2. Державна цільова соціальна програма “Молодь України” на 2009–2015 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 січня 2009 р. № 41 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=41-2009-%EF.
3. Доктрина молодіжної політики України як основа формування, розвитку й ефективної реалізації сучасної конкурентоспроможної особистості [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.experts.in.ua/baza/analitic/ index. php?ELEMENT_D=35666.
4. Пірен М. Ціннісні орієнтації молоді на сучасному етапі розвитку українського суспільства / М. Пірен, О. Цілюрик // Освіта регіону: політологія, психологія, комунікації. – 2011. – № 4. – С. 213–222.
5. Про затвердження Концепції національно-патріотичного виховання молоді : Наказ Міністерства у справах сім’ї, молоді та спорту ; Міністерства оборони ; Міністерства культури і туризму ; Міністерства освіти і науки від 27 жовтня 2009 р. № 3754/981/538/49 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://osvita.ua/legislation/other/5397.
6. Прохоренко Т.Г. Потреби і ціннісні орієнтації молоді: сучасність та перспективи [Електронний ресурс] / Т.Г. Прохоренко, О.П. Зборовська, Г.А. Носирєва. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/articles/2005/05ptgstp.html.
7. Современная западная социология : словарь. – М. : Политиздат, 1990. – 432 с.
8. Соціологічна енциклопедія / [укл. В.Г. Городяненко]. – К. : Академвидав, 2008. – 456 с.

Стаття надійшла до редакції 13.12.2012.

Сорокина Н.Г. Влияние государственной молодежной политики на формирование ценностных ориентаций современной молодежи

В статье анализируются основные аспекты формирования ценностных ориентаций современной молодежи. Основное внимание уделяется процессам создания качественной государственной молодежной политики.

Ключевые слова: *ценность, ценностные ориентации, молодежь, государственная молодежная политика.*

Sorokina N. Influence of state youth policy on formation of valuable orientations of modern youth

The main aspects of valuable formation orientations of modern youth are analyzing in the article. The main attention is given to the processes of creation the qualitative state youth policy.

Key words: *value, valuable orientations, youth, state youth policy.*

ОФІЦІЙНА ІНФОРМАЦІЯ

ВІДТЕРМІНОВАНО НА РІК НАБУТТЯ ЧИННОСТІ ЗАКОНОМ УКРАЇНИ “ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ”

Відповідно до Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про державну службу” від 20 листопада 2012 р. № 5483-VI дату набрання чинності зазначеним законом перенесено на один рік – до 1 січня 2014 р.

Відтермінування введення в дію Закону України “Про державну службу” пов’язане з необхідністю розробки нової редакції Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” та синхронного й скоординованого введення в дію зазначених законів, які визначають принципи, правові та організаційні засади цих складових публічного управління, що забезпечить комплексну реалізацію адміністративної реформи, ініційовану Президентом України.

Це повністю узгоджується з принципами цілісності виконання Програми економічних реформ на 2012–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, спрямованих на побудову сучасної, стійкої, відкритої й конкурентоспроможної у світовому масштабі економіки, формування професійної й ефективної системи державного управління, на підвищення добробуту українських громадян.

Одночасно для впровадження нового Закону необхідно передбачити у проекті Державного бюджету України кошти для забезпечення удосконалення системи оплати праці державних службовців, яка не змінювалась з 2008 р. Слід зазначити, що новим законодавством встановлені основні принципи системи оплати праці та мінімальний гарантований рівень найменшого посадового окладу, зокрема, основна частка заробітної плати державних службовців становитиме посадовий оклад.

ДОВІДКОВО.

Закон України “Про державну службу” від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI спрямований на створення сучасної правової бази для побудови в Україні професійної та ефективної державної служби. Закон чітко розмежовує державну службу з політичною діяльністю. Ним визначається вичерпний перелік осіб, на яких не поширюється законодавство про державну службу (зокрема, політичні посади), встановлюються вимоги до політичної неупередженості державного службовця.

Закон містить низку принципових новел, серед яких: чітке розмежування між адміністративним публічним правом та приватним правом, введення системної класифікації посад залежно від характеру та обсягу посадових обов’язків, єдині стандарти прийняття на службу, підходи до управління персоналом та оцінювання службової діяльності, новели щодо професійного навчання державного службовця, оплати його праці, преміювання та заохочення, а також дисциплінарної та матеріальної відповідальності.

Новим Законом України “Про державну службу” застосовано компетентнісний підхід до оцінювання здатності державних службовців виконувати посадові обов’язки, визначені у посадовій інструкції.

На законодавчому рівні закріплено нові поняття (терміни): профіль професійної компетентності посади державної служби (комплексна характеристика посади державної служби) та рівень професійної компетентності особи (характеристика особи).

Зазначені характеристики є інструментом для використання у різних сферах управління людськими ресурсами, включаючи набір та просування по службі та планування людських ресурсів, професійне навчання та підвищення.

Прес-служба Нацдержслужби України

ОНОВЛЕННЯ ГАЛУЗЕВОГО СТАНДАРТУ ВИЩОЇ ОСВІТИ ЗА СПЕЦІАЛЬНІСТЮ “ДЕРЖАВНА СЛУЖБА” ГАЛУЗІ ЗНАНЬ “ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ” – НАГАЛЬНА ПОТРЕБА СЬОГОДЕННЯ

Проведення реформи державної служби в контексті реалізації завдань Стратегії державної кадрової політики, затвердженої Указом Президента України від 01.02.2012 р. № 45/2012, сприятиме створенню в Україні професійної, політично нейтральної та ефективної державної служби, впровадженню системних змін та модернізації моделі державного управління в цілому.

Головне завдання Національного агентства України з питань державної служби у цьому полягає, перш за все, в організації процесу кардинальної модернізації стратегії професійного навчання та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, запровадження нових ефективних форм навчання, розробки відповідних методичних рекомендацій тощо.

На якісно нову підготовку фахівців спрямовані заходи щодо реалізації у 2012 р. положень Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки, які затверджені Указом Президента України від 20.07.2012 р. № 453/2012, що передбачають оновлення галузевого стандарту підготовки магістрів за спеціальністю “Державна служба” галузі знань “Державне управління”.

Моніторинг діяльності вищих навчальних закладів, що здійснюють підготовку магістрів за спеціальностями галузі знань “Державне управління” щодо набору, навчання та працевлаштування випускників, а також відпрацювання після навчання ними 5-річного терміну, виявили низку проблем, які потребують вирішення, зокрема, щодо недоліків чинного галузевого стандарту, а саме, його невідповідність:

– вимогам нового законодавства;
– наявному інституційному середовищу реалізації управлінських впливів на сфери життєдіяльності суспільства;
– вимогам до освітньо-професійної програми.

Крім цього, недоліком чинного галузевого стандарту є стандартизована назва кваліфікації – “спеціаліст державної служби”, яка вступає у суперечність з освітньо-професійним рівнем магістра, підготовку якого регламентує стандарт. Потребують уточнення терміни навчання та перелік функцій, якими мають володіти випускники. Стандарт не враховує компетентнісний підхід та інші принципові питання, що зумовлює необхідність його оновлення.

Метою створення нового галузевого стандарту вищої освіти за спеціальністю “Державна служба” галузі знань “Державне управління” є впровадження освітньо-кваліфікаційних характеристик, освітньо-професійних програм та засобів діагностики якості освіти, здатних забезпечити професійну підготовку, достатню для задоволення спеціальних вимог до напряму підготовки та рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби.

Таким чином, новий галузевий стандарт вищої освіти за спеціальністю “Державна служба” галузі знань “Державне управління” – це багатофункціональний нормативний документ, що повинен визначити вимоги до змісту й умов праці, кваліфікації та здатностей (компетенцій), викладених у вигляді структурованих характеристик діяльності через одиниці професійного стандарту.

З метою забезпечення оновлення галузевого стандарту Нацдержслужбою України проводиться робота згідно з Методичними підходами з розробки освітньо-кваліфікаційних (кваліфікаційних) стандартів за результатами навчання на основі вимог професійних стандартів за компетентнісним підходом, розроблених ДУ науково-дослідним інститутом соціально-трудових відносин Міністерства соціальної політики України. Так, спільно зі створеною робочою групою з розробки галузевого стандарту вищої освіти з підготовки магістрів за спеціальністю “Державна служба” галузі знань “Державне управління”, завершено перший етап розробки Галузевого стандарту.

Наступний етап розробки передбачає формування основних трудових функцій і необхідних компетентностей.

Прес-служба Нацдержслужби України

ДО УВАГИ АВТОРІВ

Вимоги до авторських оригіналів статей, поданих до науково-виробничого журналу "Держава та регіони"

1. До друку приймаються непубліковані 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);

І. Вступ (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями; аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано вирішення цієї проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується подана стаття).

ІІ. Постановка завдання (формулювання цілей статті).

ІІІ. Результати (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів).

IV. Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому науковому напрямі.

Список використаної літератури за алфавітом (оформляти слід згідно з вимогами бібліографічних описів).

Підпис автора і дата.

3. Технічні вимоги до оформлення статей

Стаття має бути набрана в текстовому редакторі Microsoft Word. Поля з усіх боків – 20 мм. Шрифт – Times New Roman 14 з інтервалом 1,5. Кількість таблиць, формул та ілюстрацій має бути мінімальною і застосовуватися у статті лише тоді, коли це значно покращує її зміст порівняно з текстовою формою викладу. Посилання на літературу подавати безпосередньо в тексті у квадратних дужках, зазначаючи порядковий номер джерела, під яким воно внесено до списку літератури, та через кому конкретну сторінку.

4. Якщо рукопис статті підготовлено у співавторстві, то на окремому аркуші слід чітко визначити особистий внесок кожного автора у створення рукопису та засвідчити це своїми підписами.

5. Паперовий варіант, підписаний автором, ідентичний набраному в електронному варіанті, завірена **рецензія** доктора наук відповідного профілю (крім випадків, коли автор сам має науковий ступінь доктора наук), **довідка** про автора на окремому аркуші (прізвище, ім'я, по батькові повністю, відповідно до паспортних даних, адреса, телефони з кодом міста, науковий ступінь, вчене звання, посада, установа), копія документа про **сплату** (25 грн за сторінку) передаються відповідальному редакторові або надсилаються за адресою: 69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70-Б, КПУ, редакція журналу "Держава та регіони".

6. Гроші треба перераховувати за реквізитами:

КПУ / Філія АБ "Південний"

р/р 26002310022201 / ОКПО 19278502 / МФО 313753

За друк статті у науково-виробничому журналі "Держава та регіони".